

**NATIONS**



**UNIES**

**DEUXIEME RAPPORT  
DE LA  
COMMISSION DES NATIONS UNIES  
POUR  
L'ETUDE DE LA SITUATION RACIALE  
DANS L'UNION SUD-AFRICAINE**

**ASSEMBLEE GENERALE**

**DOCUMENTS OFFICIELS : NEUVIEME SESSION**

**SUPPLEMENT No 16 (A/2719)**

**NEW-YORK, 1954**

150 P.



9:16  
ref 3

**NATIONS UNIES**

**DEUXIEME RAPPORT  
DE LA  
COMMISSION DES NATIONS UNIES  
POUR L'ETUDE DE LA SITUATION RACIALE  
DANS L'UNION SUD-AFRICAINE**



**ASSEMBLEE GENERALE**  
**DOCUMENTS OFFICIELS : NEUVIEME SESSION**  
**SUPPLEMENT No 16 (A/2719)**

***New-York, 1954***

#### N O T E

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.



## TABLE DES MATIERES

|  | <i>Paragraphes</i> | <i>Pages</i> |
|--|--------------------|--------------|
| LETTRE D'ENVOI.....                          |                    | ix           |
| CONCOURS DONT A BÉNÉFICIÉ LA COMMISSION..... |                    | x            |
| AVANT-PROPOS .....                           |                    | xi           |

### *Première partie*

#### SUITE DE L'EXAMEN DES DONNEES DU PROBLEME

#### A. — LA QUESTION DEVANT LA HUITIEME SESSION DE L'ASSEMBLEE GENERALE ET TRAVAUX DE LA COMMISSION

#### Chapitre premier. — Examen du premier rapport de la Commission par l'Assemblée générale et nouveau mandat de la Commission

##### *Section*

|   |    |   |
|---|----|---|
| I. DÉBATS AU COURS DE LA HUITIÈME SESSION DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE....           | 1  | 1 |
| II. POSITION DU GOUVERNEMENT DE L'UNION SUD-AFICAINE DURANT LES<br>DÉBATS ..... | 11 | 2 |
| III. NOUVEAU MANDAT DE LA COMMISSION.....                                       | 12 | 3 |

#### Chapitre II. — Troisième et quatrième sessions de la Commission

|  |    |   |
|--|----|---|
| I. SESSIONS DE LA COMMISSION.....  | 16 | 4 |
| II. ACTIVITÉS EXERCÉES PAR LA COMMISSION.....  | 20 | 4 |
| 1) Demande de coopération adressée par la Commission au Gouvernement<br>de l'Union Sud-Africaine.....  | 20 | 4 |
| 2) Décisions prises par la Commission en vue de "poursuivre son étude de<br>l'évolution de la situation raciale".....  | 23 | 5 |
| a) Collection de la documentation et des renseignements pertinents sur<br>l'évolution récente de la situation raciale.....   | 24 | 5 |
| b) Analyse des textes législatifs adoptés depuis l'achèvement du premier<br>rapport de la Commission.....  | 25 | 5 |
| c) Collection de renseignements sur le développement de l'économie de<br>l'Union Sud-Africaine et demande adressée à l'Organisation inter-<br>nationale du travail.....                          | 26 | 5 |
| 3) Décisions prises par la Commission en vue de "suggérer des mesures qui<br>contribueraient à détendre la situation et favoriseraient un règlement<br>pacifique" .....                          | 29 | 6 |
| a) Informations concernant les mesures proposées dans l'Union Sud-<br>Africaine même pour résoudre le problème racial (eu égard aux<br>considérations exposées au paragraphe 14 ci-dessus) ..... | 30 | 6 |
| i) Demandes de renseignements adressées au South African Bureau<br>of Racial Affairs et au South African Institute of Race Relations   | 31 | 6 |
| ii) Compilation d'ouvrages, articles et travaux scientifiques, comptes<br>rendus de débats parlementaires et résolutions adoptées par les<br>organisations et institutions qualifiées. ....      | 32 | 6 |
| iii) Etude technique sur les effets que les tensions entre les races et<br>la politique de ségrégation peuvent avoir sur l'économie du pays.   | 33 | 6 |
| b) Informations concernant les mesures adoptées dans d'autres pays pour<br>faire face à des situations analogues.....  | 34 | 7 |
| i) Demandes de renseignements adressées aux gouvernements des<br>Etats Membres des Nations Unies.....  | 34 | 7 |

|  |    |    |
|--|----|----|
| ii) Demande concernant les renseignements recueillis en vertu de la résolution 303 F (XI) du Conseil économique et social.....                       | 47 | 9  |
| iii) Demandes de renseignements adressées à l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.....                         | 48 | 9  |
| iv) Demande de renseignements adressée à l'Inter-American Indian Institute et recueil d'informations auprès des instituts nationaux..                | 49 | 9  |
| v) Rapport d'un expert sur les méthodes les plus importantes et les plus efficaces pour éliminer les conflits raciaux et les tensions raciales ..... | 50 | 10 |
| 4) Demande de renseignements couvrant les points 2 et 3 ci-dessus, adressée à certaines organisations non gouvernementales.....                      | 51 | 10 |
| 5) Communications adressées spontanément à la Commission.....  | 52 | 10 |

## B. — COMPLEMENTS AUX RENSEIGNEMENTS REUNIS PAR LA COMMISSION

### Chapitre III. — Textes législatifs et réglementaires nouveaux: analyse et appréciation

|   |     |    |
|---|-----|----|
| I. PRINCIPAUX TEXTES LÉGISLATIFS OU RÉGLEMENTAIRES COMPORTANT UN TRAITEMENT DIFFÉRENTIEL POUR LES DIVERS GROUPES.....   | 54  | 11 |
| Loi No 47 de 1953 sur l'éducation des Bantous ( <i>The Bantu Education Act, No 47, 1953</i> ) .....   | 55  | 11 |
| Loi No 48 de 1953 sur la main-d'œuvre indigène (Règlement des conflits de travail) ( <i>The Native Labour (Settlement of Disputes) Act, No 48, 1953</i> )...  | 64  | 12 |
| Loi No 49 de 1953 sur la séparation obligatoire dans les services publics ( <i>The Reservation of Separate Amenities Act, No. 49, 1953</i> ).....   | 69  | 13 |
| Loi No 18 de 1954 modifiant la loi sur la création du Fonds indigène et sur les terres réservées aux Indigènes ( <i>Native Trust and Land Amendment Act, No. 18, 1954</i> ).....  | 73  | 13 |
| Loi No 19 de 1954 sur la réinstallation des Indigènes ( <i>Natives Resettlement Act, No. 19, 1954</i> ) .....   | 82  | 15 |
| Loi No 21 de 1954 modifiant la loi sur la procédure criminelle et les jurés ( <i>The Criminal Procedure and Jurors Amendment Act, No. 21, 1954</i> ).....   | 91  | 17 |
| Règlements pour le contrôle des réunions, rassemblements ou attroupements dans les zones indigènes — Proclamation No 97 de 1954 ( <i>Regulations for Control of Meetings, Gatherings or Assemblies in Native Areas—Proclamation No. 97, 1954</i> )..... | 98  | 18 |
| II. APPRÉCIATION DES MESURES DE TRAITEMENT DIFFÉRENTIEL À LA LUMIÈRE DES DISPOSITIONS DE LA CHARTE RELATIVES AUX DROITS DE L'HOMME ET À LA LUMIÈRE DE LA DÉCLARATION UNIVERSELLE DES DROITS DE L'HOMME.....   | 102 | 19 |
| Confrontation des textes analysés avec les obligations qui incombent à l'Union Sud-Africaine en vertu des dispositions de la Charte relatives aux droits de l'homme .....   | 102 | 19 |
| Confrontation des textes analysés avec les dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'homme.....  |     |    |
| a) Confrontation des textes analysés avec les dispositions de la Déclaration relatives à tel ou tel droit spécifique  |     |    |
| Résidence et droit de propriété.....  | 103 | 19 |
| Travail et exercice des professions.....  | 106 | 19 |
| Usage des services publics.....   | 108 | 19 |
| Education .....   | 110 | 20 |
| Droit pénal .....   | 112 | 20 |
| Liberté de réunion .....  | 114 | 20 |
| b) Jugement sur la conformité de l'ensemble de la législation analysée avec certains articles de la Déclaration proclamant des principes généraux....   | 116 | 20 |

**Chapitre IV. — Evolution récente de la situation raciale dans l'Union  
Sud-Africaine (Une année de vie sud-africaine sous le régime de  
l'*apartheid*)**

|   |     |    |
|---|-----|----|
| I. LA QUESTION DES DROITS DE VOTE DES GENS DE COULEUR ET CERTAINS AUTRES<br>DÉBATS PARLEMENTAIRES DE CARACTÈRE POLITIQUE CONCERNANT LE PRO-<br>BLÈME RACIAL.....  | 119 | 21 |
| a) La question du droit de vote des gens de couleur.....  | 119 | 21 |
| b) Certains autres débats parlementaires de caractère politique concernant<br>le problème racial.....   | 132 | 23 |
| II. PARTIS POLITIQUES NOUVEAUX ET GROUPEMENTS POLITIQUES NOUVEAUX...  | 133 | 23 |
| a) Parti libéral de l'Afrique du Sud.....   | 133 | 23 |
| b) Parti fédéraliste de l'Afrique du Sud.....   | 134 | 23 |
| c) Parti unioniste indépendant.....   | 135 | 23 |
| d) South African Congress of Democrats.....   | 136 | 24 |
| e) Organisation des gens de couleur de l'Afrique du Sud.....  | 137 | 24 |
| III. ATTITUDE DES ÉGLISES.....  | 138 | 24 |
| a) Déclaration commune des évêques de l'Eglise anglicane d'Afrique du Sud   | 138 | 24 |
| b) Conférence des églises réformées hollandaises sur les relations entre<br>les races.....  | 139 | 24 |
| c) Réaction des églises sur diverses questions concernant la situation raciale  | 141 | 25 |
| IV. ACTIVITÉS DES INSTITUTIONS SCIENTIFIQUES S'OCCUPANT DES PROBLÈMES<br>RACIAUX.....   | 142 | 25 |
| a) South African Institute of Race Relations.....   | 142 | 25 |
| b) South African Bureau of Racial Affairs (SABRA).....  | 145 | 28 |
| V. PROPRIÉTÉ, RÉSIDENCE ET HABITATION.....  | 146 | 28 |
| a) Loi sur la réinstallation des Indigènes (Native Resettlement Act).....   | 147 | 28 |
| b) Projet de loi tendant à modifier la loi de 1945 codifiant les lois relatives<br>aux Indigènes (zones urbaines).....  | 154 | 30 |
| c) Loi modifiant la loi sur la création du Fonds indigène et sur les terres<br>réservées aux Indigènes ( <i>Native Trust and Land Amendment Act</i> ).....  | 155 | 31 |
| d) Application de la loi sur les zones réservées ( <i>Group Areas Act</i> ).....  | 156 | 32 |
| e) Progrès de la construction, dans les agglomérations urbaines, de maisons<br>d'habitation pour les Indigènes.....   | 158 | 33 |
| VI. MOUVEMENT ET IMMIGRATION.....   | 159 | 33 |
| a) Les laissez-passer.....  | 159 | 33 |
| b) Amendements à la législation relative à l'immigration.....   | 160 | 34 |
| VII. EDUCATION.....   | 161 | 34 |
| a) Réactions à la loi sur l'éducation des Bantous.....  | 161 | 34 |
| b) Financement de l'éducation des Indigènes.....  | 165 | 36 |
| c) Question de l' <i>apartheid</i> dans les universités.....  | 166 | 36 |
| d) Education des gens de couleur dans la province du Cap.....   | 169 | 37 |
| VIII. TRAVAIL ET EXERCICE DES PROFESSIONS.....  | 170 | 37 |
| a) Réactions à la loi No 48 de 1953 sur la main-d'œuvre indigène (règle-<br>ment des conflits du travail) et au projet de loi tendant à amender la<br>loi No 36 de 1937 sur la conciliation dans l'industrie..... | 170 | 37 |
| b) Application de la loi No 27 de 1951 sur les travailleurs indigènes du<br>bâtiment.....   | 176 | 39 |
| c) Intégration de la main-d'œuvre non européenne dans l'économie sud-<br>africaine.....   | 177 | 39 |
| d) Réforme du régime de délivrance des licences aux commerçants dans<br>le Transvaal.....   | 178 | 40 |
| e) Bureaux de placement pour Indigènes.....   | 179 | 40 |

|   | Paragraphes | Pages |
|---|-------------|-------|
| IX. <i>Apartheid</i> DANS LES SERVICES PUBLICS .....  | 180         | 40    |
| X. VIE DANS LES RÉSERVES .....  | 181         | 41    |
| a) Rapport de la Commission gouvernementale d'enquête sur le développement économique et social des régions indigènes .....   | 181         | 41    |
| b) Publication d'une étude sur les conditions de vie dans une réserve indigène .....  | 182         | 41    |
| c) Jubilé du cinquantenaire du Transkeian Territories General Council (Conseil général des territoires du Transkei) .....   | 183         | 41    |
| d) Avis d'un notable bantou concernant le développement des réserves et l'avenir de la politique d' <i>apartheid</i> .....  | 184         | 42    |
| e) Campagne destinée à convaincre les Indigènes de l'importance qui s'attache à la conservation du sol .....  | 185         | 42    |
| f) Activités économiques d'une autorité bantoue établie en vertu de la loi de 1951 sur les autorités bantoues .....   | 186         | 42    |
| g) Refus d'une tribu bantoue d'être transférée .....  | 187         | 42    |
| XI. TENSIONS ET MESURES D'ORDRE RÉPRESSIF .....   | 188         | 43    |
| A. Tensions .....   | 188         | 43    |
| B. Mesures d'ordre répressif .....  | 192         | 46    |
| a) Loi portant amendement de la loi de 1914 sur les attroupements séditieux et de la loi de 1950 sur la suppression du communisme ( <i>Act to amend the Riotous Assemblies and Criminal Law Amendment Act, 1914, and the Suppression of Communism Act, 1950</i> ) ... | 192         | 46    |
| b) Invalidation, en vertu de la loi sur la répression du communisme, des représentants élus par les Indigènes pour siéger à l'Assemblée de l'Union .....  | 197         | 47    |
| c) Interdiction à des chefs bantous et indiens de participer aux réunions publiques .....   | 198         | 47    |
| d) Raid de la police et découverte d'armes illicites .....  | 199         | 48    |
| XII. COOPÉRATION INTERRACIALE .....   | 200         | 48    |
| a) Conférence interraciale organisée par le Federal Missionary Council of the Dutch Reformed Churches .....   | 200         | 48    |
| b) Conférence multiraciale nationale projetée par le South African Institute of Race Relations .....  | 201         | 48    |
| c) Assemblée interraciale du Réarmement moral .....   | 202         | 48    |
| d) Convocation d'un "Congrès du peuple" .....   | 203         | 49    |
| e) Vues émises par un notable bantou en faveur de la coopération .....  | 204         | 50    |

## Chapitre V. — Développement économique de l'Union Sud-Africaine (1910-1954)

|   |     |    |
|---|-----|----|
| I. OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES .....                               | 205 | 50 |
| II. INDUSTRIE MINIÈRE .....                                       | 215 | 52 |
| III. INDUSTRIES DE TRANSFORMATION .....                           | 222 | 54 |
| IV. AGRICULTURE .....   | 224 | 58 |
| V. MAIN-D'OEUVRE .....  | 236 | 61 |
| VI. COMMERCE EXTÉRIEUR .....                                      | 244 | 63 |
| VII. REVENU NATIONAL, INVESTISSEMENTS ET FINANCES PUBLIQUES ..... | 252 | 65 |

**C. — SOLUTIONS PROPOSEES DANS L'UNION SUD-AFRICAIN ET EXPERIENCES PERTINENTES D'AUTRES PAYS**

**Chapitre VI. — Solutions proposées dans l'Union Sud-Africaine elle-même**

|   |     |    |
|---|-----|----|
| I. PROGRAMMES TENANT À L'INTÉGRATION DES GROUPES ETHNIQUES .....  | 265 | 68 |
| 1. Programmes d'assimilation complète .....   | 265 | 68 |
| a) Programme de l'African National Congress .....   | 265 | 68 |
| b) Programme du South African Congress of Democrats .....   | 268 | 68 |
| 2. Programmes d'intégration des individus appartenant aux groupes non blancs et ayant atteint un certain niveau de développement culturel ....  | 269 | 69 |
| a) Conceptions du South African Institute of Race Relations .....   | 270 | 69 |
| b) Conceptions du Christian Council of South Africa .....   | 271 | 70 |
| c) Conceptions des prélats de l'Eglise catholique .....   | 272 | 71 |
| d) Programme du Liberal Party of South Africa .....   | 273 | 71 |
| 3. Programmes d'intégration économique à réaliser par la suppression du "colour bar", certains droits politiques devant être reconnus soit immédiatement soit à une date ultérieure ..... | 275 | 72 |
| a) Programme du Parti travailliste sud-africain .....   | 276 | 72 |
| b) Programme du Parti fédéraliste .....   | 277 | 72 |
| 4. Programmes d'intégration économique par l'amélioration des conditions de vie des non-Blancs et leur admission à certains emplois ou professions  | 278 | 73 |
| a) Rapport de la Commission Fagan .....   | 279 | 73 |
| b) Attitude actuelle du Parti unioniste .....   | 281 | 74 |
| II. MESURES SE RATTACHANT À LA TENDANCE À SÉPARER LES GROUPES ETHNIQUES .....   | 283 | 75 |
| 1. Division de l'Union Sud-Africaine en Etats indépendants, européens et bantous .....  | 285 | 76 |
| a) Programme du Federal Mission Council des Eglises réformées hollandaises .....  | 285 | 76 |
| b) Conceptions du professeur Hoernlé .....  | 288 | 77 |
| c) Plan de séparation territoriale de J. D. L. Kruger .....   | 289 | 78 |
| 2. Développement des réserves en vue de leur érection en unités territoriales autonomes et de la réabsorption éventuelle des Bantous qui se trouvent actuellement en dehors d'elles ..... | 292 | 79 |
| Programme du South African Bureau of Racial Affairs (SABRA) ....  | 292 | 79 |
| III. MESURES SE RATTACHANT À L'IDÉE DE TRANSFORMER L'UNION SUD-AFRICAINE EN UN ETAT FÉDÉRAL SUR LA BASE D'UNITÉS SÉPARÉES POUR CHACUN DES GROUPES ETHNIQUES .....                         | 297 | 82 |
| a) Plan fédéraliste de L. M. Thompson, comportant la constitution d'un Etat bantou .....  | 299 | 82 |
| b) Plan fédéraliste de A. Keppel-Jones, comportant la constitution d'Etats séparés pour les divers groupes .....  | 300 | 83 |

**Chapitre VII. — Bref exposé des expériences pertinentes d'autres pays**

|  |     |    |
|--|-----|----|
| I. SOLUTIONS PAR L'INTÉGRATION DES GROUPES DISTINCTS ..... | 312 | 86 |
| <i>Pays de l'Amérique latine</i> .....                     | 313 | 86 |
| a) Haïti .....   | 314 | 87 |
| b) Salvador .....  | 315 | 88 |
| c) Brésil .....  | 317 | 88 |
| <i>Pays de l'Amérique du Nord</i> .....                    | 322 | 90 |
| d) Etats-Unis d'Amérique .....                             | 322 | 90 |

|  | <i>Paragraphes</i> | <i>Pages</i> |
|--|--------------------|--------------|
| II. SOLUTIONS PAR LA SÉPARATION .....                        | 330                | 93           |
| a) Inde .....  | 332                | 93           |
| b) Palestine .....   | 338                | 94           |
| III. SOLUTIONS PAR L'ORGANISATION FÉDÉRATIVE DE L'ÉTAT ..... | 344                | 95           |
| <i>Union des Républiques Socialistes Soviétiques</i> .....   | 345                | 95           |

### *Deuxième partie*

#### ESSAI SUR LES POSSIBILITÉS D'UN RÈGLEMENT PACIFIQUE

|   |     |     |
|---|-----|-----|
| I. UNE TÂCHE DIFFICILE .....  | 351 | 97  |
| II. CONCLUSIONS GÉNÉRALES .....   | 357 | 98  |
| III. VERS UN RÈGLEMENT PACIFIQUE .....  | 368 | 100 |
| SUGGESTION 1. — CONTACTS INTERRACIAUX ; CONFÉRENCE INTERRACIALE ..            | 370 | 100 |
| SUGGESTION 2. — IDÉES FONDAMENTALES EN VUE D'UNE SOLUTION PACIFIQUE .....     | 372 | 100 |
| SUGGESTION 3. — ASSISTANCE POSSIBLE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ..... | 384 | 102 |

### *Annexes*

#### *Pages*

|   |     |
|---|-----|
| I. ÉTUDE SUR LES EFFETS DE LA POLITIQUE DE SÉGRÉGATION RACIALE SUR LE DÉVELOPPEMENT ET LA STABILITÉ ÉCONOMIQUE DANS L'UNION SUD-AFRICAINE (PRÉPARÉE PAR M. PAUL H. GUÉNAULT, DU DÉPARTEMENT D'ÉCONOMIE ET DE SCIENCES POLITIQUES DE L'UNIVERSITY COLLEGE OF WALES, À ABERYSTWYTH) ..... | 103 |
| II. LISTE DES MATÉRIAUX UTILISÉS PAR LA COMMISSION .....  | 128 |

## LETTRE D'ENVOI

Genève, le 26 août 1954

Monsieur le Président,

Pour répondre à la demande de l'Assemblée générale qui a prié la Commission des Nations Unies pour l'étude de la situation raciale dans l'Union Sud-Africaine de lui faire rapport à sa neuvième session, nous avons l'honneur de vous adresser ci-joint — adopté par nous à l'unanimité et sans aucune réserve — le rapport de la Commission, établi conformément aux dispositions de la résolution 721 (VIII) de l'Assemblée générale.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, les assurances de notre haute considération.

(Signé) Hernán SANTA CRUZ

Dantès BELLEGARDE

Henri LAUGIER

Son Excellence  
Monsieur le Président  
de la neuvième session  
de l'Assemblée générale,  
Nations Unies,  
New-York.

## **CONCOURS DONT A BENEFICIE LA COMMISSION**

La Commission se fait un devoir de remercier les gouvernements des Etats Membres qui, sur sa demande, ont bien voulu lui faire part de leurs expériences dans le domaine des relations entre les divers groupes ethniques composant leurs populations, ou lui ont fait parvenir des informations.

Elle remercie également l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, qui a bien voulu assister la Commission dans la tâche qui lui a été confiée par l'Assemblée générale, ainsi que les organisations non-gouvernementales qui ont répondu à sa demande de renseignements.

La Commission est heureuse d'exprimer ses remerciements au Secrétaire général des Nations Unies pour les facilités qu'il lui a fournies et l'aide qu'il lui a apportée dans ses travaux. La Commission veut tout particulièrement mettre en relief la précieuse collaboration technique fournie à la Commission par M. Jean A. Romanos, Secrétaire principal, et M. Ezekiel Gordon, Secrétaire de la Commission, ainsi que par les experts nommés par le Secrétaire général qui ont exécuté des travaux nécessaires pour la Commission.

Les membres de la Commission leur sont à tous profondément reconnaissants.



## AVANT-PROPOS

Dans son premier rapport (A/2505 & A/2505/Add.1), la Commission des Nations Unies pour l'étude de la situation raciale dans l'Union Sud-Africaine a soumis à l'Assemblée générale les informations qu'elle avait pu recueillir au cours de ses travaux de l'an passé, tant en ce qui concerne certaines notions générales sur l'Union Sud-Africaine, qu'au point de vue particulier de la situation raciale dans l'Union.

Le nouveau mandat qui lui a été confié par l'Assemblée générale a donné à la Commission la double tâche de poursuivre son étude de l'évolution raciale dans l'Union Sud-Africaine et de suggérer des mesures qui favoriseraient un règlement pacifique.

La Commission a jugé que c'était la seconde de ces deux tâches qui constituait le centre de gravité de son nouveau mandat. En effet, les renseignements réunis l'an dernier et ceux qui les complètent dans le présent rapport ne constituent, à ses yeux, que les matériaux indispensables pour élaborer les suggestions visant au règlement pacifique. Parmi ces matériaux, la Commission a attaché une importance toute particulière aux solutions qui ont été proposées dans l'Union Sud-Africaine même pour résoudre le problème racial.

Le rapport est par conséquent divisé en deux parties :

La première est intitulée "Suite de l'examen des données du problème". On trouvera la description détaillée de son contenu dans la table des matières.

La seconde porte pour titre "Essai sur les possibilités d'un règlement pacifique". Elle contient l'exposé des conceptions fondamentales de la Commission.



## Première partie

### SUITE DE L'EXAMEN DES DONNEES DU PROBLEME

#### A. — La question devant la huitième session de l'Assemblée générale et travaux de la Commission

##### Chapitre premier

#### EXAMEN DU PREMIER RAPPORT DE LA COMMISSION PAR L'ASSEMBLEE GENERALE ET NOUVEAU MANDAT DE LA COMMISSION

##### I. — Débats au cours de la huitième session de l'Assemblée générale

1. Conformément à l'alinéa 4 du dispositif de la résolution 616 A (VII) la "question du conflit racial en Afrique du Sud provoqué par la politique d'*apartheid* du Gouvernement de l'Union Sud-Africaine" a été inscrite à l'ordre du jour provisoire de la huitième session de l'Assemblée générale.

2. Le 17 septembre 1953, l'Assemblée générale a adopté en séance plénière, à la suite d'un appel nominal, par 46 voix contre 7 et 7 abstentions, une recommandation du Bureau d'inscrire la question à l'ordre du jour et de la renvoyer à la Commission politique spéciale.

3. Lorsque, le 20 novembre 1953, la Commission politique spéciale a abordé l'examen de la question, elle avait devant elle le rapport de la Commission des Nations Unies pour l'étude de la situation raciale dans l'Union Sud-Africaine (A/2505 et A/2505/Add.1), qui avait été soumis le 3 octobre par la Commission à la Présidente de l'Assemblée générale.

4. A l'ouverture des débats, le Président de la Commission politique spéciale a invité le Président-Rapporteur de la Commission des Nations Unies pour l'étude de la situation raciale dans l'Union Sud-Africaine à prendre place à la table de la Commission.

Le représentant de l'Union Sud-Africaine a indiqué que, si la Commission des Nations Unies était représentée aux débats de la Commission politique spéciale, la présence de la délégation de l'Union Sud-Africaine ne devait pas être interprétée comme signifiant que son gouvernement reconnaissait cette commission, qu'il continuait à considérer comme inconstitutionnelle.

A cette même séance, le Président-Rapporteur de la Commission des Nations Unies a fait une déclaration pour présenter le rapport de la Commission.

5. La Commission a été heureuse de l'accueil réservé à son premier rapport et de l'appréciation de ses efforts dont de nombreuses délégations ont bien voulu faire mention. Il est vrai que, au cours des débats, des critiques ont également été exprimées. Parmi celles-ci, la Commission ne relèvera que les remarques faites par le représentant de l'Union Sud-Africaine selon lesquelles le rapport de la Commission contiendrait des erreurs graves<sup>1</sup>. La Commission a jugé nécessaire, en demandant à nouveau au Gouvernement de l'Union Sud-

Africaine de lui accorder sa coopération<sup>2</sup>, de le prier de lui faire part de toute rectification de fait jugée utile par le Gouvernement de l'Union. La Commission ne peut qu'exprimer son regret de n'avoir reçu aucune réponse du Gouvernement de l'Union sur ce point.

6. Cette année encore, une importante partie des débats a été consacrée à l'examen du problème de la compétence de l'Assemblée générale en la matière. La Commission ne croit pas devoir revenir sur cette question qui a été examinée par elle en détail dans son premier rapport<sup>3</sup>.

7. Un projet de résolution a été introduit le 24 novembre 1953 par le représentant de l'Inde au nom des dix-sept délégations suivantes: Afghanistan, Arabie saoudite, Birmanie, Bolivie, Egypte, Guatemala, Haïti, Inde, Indonésie, Irak, Iran, Liban, Libéria, Pakistan, Philippines, Syrie et Yémen.

Dans ses considérants, ce projet de résolution rappelait certaines des conclusions auxquelles était arrivée la Commission; il prévoyait aussi un renouvellement du mandat de la Commission, à laquelle de nouvelles instructions étaient données. Ce fut ce projet qui a servi de base aux discussions de la Commission politique spéciale et qui, avec certaines additions, a été adopté par l'Assemblée générale<sup>4</sup>.

8. Deux amendements ont été proposés à ce projet de résolution. L'un, présenté devant la Commission politique spéciale par le représentant du Chili, proposait de réaffirmer certains passages de résolutions adoptées précédemment par l'Assemblée générale qui affirment le principe du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et notamment le droit à l'égalité du traitement sans discrimination d'aucune sorte. Adopté, le texte de cet amendement a été incorporé dans la résolution, où il figure comme paragraphe 1 du dispositif<sup>4</sup>.

L'autre amendement, présenté en séance plénière conjointement par les représentants de l'Uruguay et du Chili, prévoyait le remplacement éventuel des membres de la Commission dans le cas où l'un d'eux ne pourrait continuer à en faire partie. Cet amendement a été également adopté et sa teneur incorporée dans le texte de la résolution comme paragraphe 3 du dispositif<sup>4</sup>.

9. A sa 469<sup>ème</sup> séance plénière du 8 décembre, l'Assemblée générale a adopté le projet de résolution dans son ensemble sous sa forme amendée à la suite

<sup>1</sup> Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, huitième session, Commission politique spéciale, 32<sup>ème</sup> séance, par. 18.*

<sup>2</sup> Voir ci-dessous par. 21.

<sup>3</sup> A/2505, chap. II, par. 68 et suiv.

<sup>4</sup> Voir. par. 10.

d'un vote par appel nominal, par 38 voix contre 11 et 11 abstentions<sup>5</sup>.

10. La résolution 721 (VIII) est ainsi conçue :

*"L'Assemblée générale,*

*"Ayant examiné le rapport de la Commission des Nations Unies pour l'étude de la situation raciale dans l'Union Sud-Africaine, créée par la résolution 616 A (VII), du 5 décembre 1952,*

*"Constatant avec inquiétude que, dans son étude de la politique raciale du Gouvernement de l'Union Sud-Africaine, la Commission a conclu que cette politique et ses conséquences sont contraires à la Charte et à la Déclaration universelle des droits de l'homme,*

*"Constatant que la Commission a également conclu :*

*"a) Qu' "il est hautement invraisemblable et improbable que la politique d'apartheid soit jamais acceptée de bon gré par les masses humaines soumises à des discriminations", et*

*"b) Que la continuation de cette politique rendrait des solutions pacifiques de plus en plus difficiles et compromettrait les relations amicales entre les nations,*

*"Constatant en outre que la Commission estime souhaitable que l'Organisation des Nations Unies invite le Gouvernement de l'Union Sud-Africaine à reconsidérer les éléments de sa politique vis-à-vis des divers groupes ethniques,*

*"Considérant que la Commission a estimé qu'elle avait disposé de trop peu de temps pour procéder à une étude approfondie de tous les aspects du problème qu'elle avait été chargée d'étudier,*

*"Considérant également que la Commission a indiqué que l'une des difficultés auxquelles elle s'est heurtée a été le manque de coopération de la part du Gouvernement de l'Union Sud-Africaine et notamment le refus de ce gouvernement de la laisser pénétrer sur son territoire,*

*"1. Confirme ses résolutions 103 (I), du 19 novembre 1946, 377 A (V), section E, du 3 novembre 1950, et 616 B (VII) du 5 décembre 1952 et notamment les passages de ces résolutions où elle déclare "qu'il est dans l'intérêt supérieur de l'humanité de mettre un terme immédiat aux persécutions et aux discriminations religieuses ou dites raciales", "qu'il ne suffit pas, pour assurer une paix durable, de conclure des accords de sécurité collective contre les ruptures de la paix internationale et les actes d'agression, mais que le maintien d'une paix réelle et durable dépend aussi de l'observation de tous les buts et principes énoncés dans la Charte des Nations Unies, de la mise en œuvre des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité, par l'Assemblée générale et par les autres organes principaux des Nations Unies pour assurer le maintien de la paix et de la*

<sup>5</sup> Ont voté pour : Union des Républiques socialistes soviétiques, Uruguay, Yémen, Yougoslavie, Afghanistan, Bolivie, Brésil, Birmanie, République socialiste soviétique de Biélorussie, Chili, Costa-Rica, Cuba, Tchécoslovaquie, Equateur, Egypte, Salvador, Ethiopie, Guatemala, Haïti, Honduras, Islande, Inde, Indonésie, Iran, Irak, Israël, Liban, Libéria, Mexique, Nicaragua, Pakistan, Paraguay, Philippines, Pologne, Arabie saoudite, Syrie, Thaïlande, République socialiste soviétique d'Ukraine.

Ont voté contre : Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Australie, Belgique, Canada, Colombie, France, Grèce, Luxembourg, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Union Sud-Africaine.

Se sont abstenus : Etats-Unis d'Amérique, Venezuela, Argentine, Chine, Danemark, République Dominicaine, Norvège, Panama, Pérou, Suède, Turquie.

sécurité internationales, et qu'il dépend, en particulier, du respect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, ainsi que de la création et du maintien de conditions favorables au bien-être économique et social dans tous les pays", et "que, 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, et lorsque tous les groupes raciaux participent sur un pied d'égalité à la vie économique, sociale, culturelle et politique";

*"2. Exprime sa satisfaction du travail qu'a accompli la Commission des Nations Unies pour l'étude de la situation raciale dans l'Union Sud-Africaine;*

*"3. Décide qu'au cas où, l'Assemblée générale n'étant pas en session, un ou plusieurs membres de la Commission ne pourraient continuer à faire partie de celle-ci, leurs remplaçants seraient désignés par le Président actuel de l'Assemblée générale, en consultation avec le Secrétaire général;*

*"4. Prie la Commission :*

*"a) De poursuivre son étude de l'évolution de la situation raciale dans l'Union Sud-Africaine :*

*"i) Du point de vue des diverses incidences de cette situation sur les populations intéressées;*

*"ii) Eu égard aux dispositions de la Charte et notamment à celles de l'Article 14;*

*"b) De suggérer des mesures qui contribueraient à détendre la situation et favoriseraient un règlement pacifique;*

*"5. Invite le Gouvernement de l'Union Sud-Africaine à apporter à la Commission son entière coopération;*

*"6. Prie la Commission de faire rapport à l'Assemblée générale à sa neuvième session."*

## **II. — Position du Gouvernement de l'Union Sud-Africaine durant les débats**

11. Au cours de l'examen de la question par l'Assemblée générale, le représentant de l'Union Sud-Africaine a maintenu la position qu'il avait adoptée lors de la septième session.

Lorsque le Bureau a examiné l'ordre du jour provisoire de la session, il a protesté au nom de son gouvernement contre l'inscription de la question<sup>6</sup>.

En séance plénière, lors de l'adoption de l'ordre du jour et après avoir exposé en détail la thèse de son gouvernement, il a demandé à nouveau à l'Assemblée générale de ne pas inscrire le point en question à son ordre du jour<sup>7</sup>.

Devant la Commission politique spéciale, après avoir rappelé que sa présence au sein de la Commission ne préjugait en rien la position juridique de son gouvernement, le représentant de l'Union Sud-Africaine a soumis une motion tendant à ce que la Commission se prononce sur la compétence de l'Assemblée générale à examiner la question<sup>8</sup>. A la clôture des débats, cette

<sup>6</sup> Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, huitième session, Bureau, 87ème séance.

<sup>7</sup> Ibid., Séances plénières, 435ème séance, et A/2505, par. 126 et suiv.

<sup>8</sup> Ibid., Commission politique spéciale, 32ème séance.

motion a été mise aux voix et a été rejetée à la suite d'un vote par appel nominal par 42 voix contre 7, avec 7 abstentions<sup>9</sup>.

Enfin, en séance plénière, le 8 décembre 1953, le représentant de l'Union Sud-Africaine a présenté, conformément à l'article 80 du règlement intérieur, un projet de résolution, selon lequel l'Assemblée générale aurait décidé, tenant compte du paragraphe 7 de l'Article 2 de la Charte, qu'elle n'était pas compétente pour adopter le projet de résolution qui lui avait été recommandé par la Commission politique spéciale. Ce projet de résolution a été rejeté par l'Assemblée générale à la suite d'un vote par appel nominal par 42 voix contre 8, avec 10 abstentions<sup>10</sup>.

### III. — Nouveau mandat de la Commission

12. C'est une double tâche que l'Assemblée générale a imposée à la Commission, aux termes du paragraphe 4 du dispositif de sa résolution 721 (VIII). En effet, elle l'a chargée, d'une part, de poursuivre son étude de l'évolution raciale dans l'Union Sud-Africaine et, de l'autre, de suggérer les mesures qui contribueraient à détendre la situation et favoriseraient un règlement pacifique.

13. Le premier alinéa du paragraphe définissant le mandat de la Commission prévoit qu'elle est priée :

"a) De poursuivre son étude de l'évolution de la situation raciale dans l'Union Sud-Africaine :

- i) Du point de vue des diverses incidences de cette situation sur les populations intéressées ;
- ii) En relation avec les dispositions de la Charte et notamment avec celles de l'Article 14 ;"

En exécution de son mandat, la Commission a décidé, en vertu du point a, de présenter un exposé des faits récents caractérisant le développement de la situation raciale, ainsi que de mettre à jour l'analyse des textes législatifs et réglementaires les plus pertinents comportant un traitement différentiel pour un groupe de la population.

La Commission a estimé, en outre, que son mandat l'invitait à compléter une lacune qu'elle avait été la

<sup>9</sup> Ibid., Commission politique spéciale, 42ème séance. Texte du projet de résolution présenté par le représentant de l'Union Sud-Africaine :

"La Commission politique spéciale,

"Constatant que les questions auxquelles se rapporte le point de l'ordre du jour intitulé "Question du conflit racial en Afrique du Sud provoqué par la politique d'apartheid du Gouvernement de l'Union Sud-Africaine", questions évoquées dans les documents A/2183 et A/2505, et qui comprennent la politique et la législation d'un Etat Membre en matière de régime foncier, de conditions d'emploi dans les services publics, de réglementation des transports, de répression du communisme, de service militaire dans les unités combattantes, de nationalité, de droit de vote, de mouvement de la population, de résidence, d'immigration, de travail et d'exercice des professions, de sécurité sociale, d'enseignement, de santé publique, de droit pénal, d'impôts, d'habitation, de réglementation du commerce des boissons alcoolisées, de réglementation du travail et des salaires, de mariage, de secours alimentaires, d'administration locale, de pensions et d'accidents du travail, sont au nombre des questions qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat Membre,

"Considérant qu'aux termes du paragraphe 7 de l'Article 2 de la Charte, aucune disposition de la Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat,

"Décide qu'elle n'est pas compétente pour intervenir dans les questions énumérées ci-dessus, auxquelles se rapporte ledit point de l'ordre du jour."

Résultat du vote sur ce projet :

Ont voté pour : Australie, Belgique, Colombie, France, Grèce, Union Sud-Africaine, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord,

première à signaler dans la préface de son premier rapport (par. 4), et de procéder à une étude détaillée de l'économie de l'Union Sud-Africaine, montrant comment le développement économique du pays pourrait contribuer à améliorer les rapports entre les divers groupes de la population.

14. A la différence de la résolution 616 A (VII) qui contenait le mandat initial de la Commission, la nouvelle résolution de l'Assemblée générale mentionne expressément l'Article 14 de la Charte comme une des dispositions qui devaient guider ses travaux. Aux termes de l'Article 14 :

"... l'Assemblée générale peut recommander les mesures propres à assurer l'ajustement pacifique de toute situation, quelle qu'en soit l'origine, qui lui semble de nature à nuire au bien général ou à compromettre les relations amicales entre nations, y compris les situations résultant d'une infraction aux dispositions de la présente Charte où sont énoncés les Buts et les Principes des Nations Unies."

Cette nouvelle directive a constitué, pour la Commission, une raison supplémentaire de persévérer dans la méthode qu'elle avait suivie lors de la rédaction de son premier rapport, à savoir d'orienter ses travaux vers la réunion et la clarification de tous les éléments d'appréciation afin de permettre à l'Assemblée générale de "recommander les mesures propres à assurer l'ajustement pacifique" d'une "situation" que la Commission avait déjà jugée être "une situation résultant d'une infraction aux dispositions de la Charte où sont énoncés les Buts et les Principes des Nations Unies" et "de nature à compromettre les relations amicales entre nations".

15. La deuxième tâche confiée à la Commission par la résolution 721 (VIII) consiste à "suggérer des mesures qui contribueraient à détendre la situation et favoriseraient un règlement pacifique".

Ce libellé est par lui-même parfaitement clair ; il ne nécessite aucun commentaire.

Ont voté contre : Afghanistan, Bolivie, Brésil, Birmanie, République socialiste soviétique de Biélorussie, Chili, Chine, Costa-Rica, Cuba, Tchécoslovaquie, Danemark, Equateur, Egypte, Salvador, Ethiopie, Guatemala, Haïti, Honduras, Islande, Inde, Indonésie, Iran, Irak, Israël, Liban, Libéria, Mexique, Nicaragua, Norvège, Pakistan, Philippines, Pologne, Arabie saoudite, Suède, Syrie, Thaïlande, République socialiste soviétique d'Ukraine, Union des Républiques socialistes soviétiques, Etats-Unis d'Amérique, Uruguay, Yémen, Yougoslavie.

Se sont abstenus : Argentine, Canada, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Pérou, Turquie, Venezuela.

<sup>10</sup> Ibid., Séances plénières, 469ème séance. Texte du projet de résolution présenté par le représentant de l'Union Sud-Africaine :

"L'Assemblée générale,

"Tenant compte du paragraphe 7 de l'Article 2 de la Charte, "Décide qu'elle n'est pas compétente pour adopter le projet de résolution qui figure dans le document A/2610."

Résultat du vote sur ce projet :

Ont voté pour : France, Grèce, Luxembourg, Union Sud-Africaine, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Australie, Belgique, Colombie.

Ont voté contre : Danemark, Equateur, Egypte, Salvador, Ethiopie, Guatemala, Haïti, Honduras, Islande, Inde, Indonésie, Iran, Irak, Israël, Liban, Libéria, Mexique, Nicaragua, Norvège, Pakistan, Paraguay, Philippines, Pologne, Arabie saoudite, Suède, Syrie, Thaïlande, République socialiste soviétique d'Ukraine, Union des Républiques socialistes soviétiques, Uruguay, Yémen, Yougoslavie, Afghanistan, Bolivie, Brésil, Birmanie, République socialiste soviétique de Biélorussie, Chili, Costa-Rica, Cuba, Tchécoslovaquie, Chine.

Se sont abstenus : République Dominicaine, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Panama, Pérou, Turquie, Etats-Unis d'Amérique, Venezuela, Argentine, Canada.

TROISIEME ET QUATRIEME SESSIONS DE LA COMMISSION

I. — Sessions de la Commission

16. En vue de remplir la tâche qui lui a été confiée par l'Assemblée générale, la Commission a tenu deux sessions au cours de l'année 1954 : sa troisième session, en février-mars, sa quatrième de la mi-juin à la fin août.

La troisième session de la Commission a été tenue à New-York, au Siège des Nations Unies, du 17 février au 3 mars 1954. Au cours de cette session, la Commission a tenu six séances ; elle a réélu président M. Hernán Santa Cruz, et a décidé qu'il assurerait également les fonctions de rapporteur. Elle a organisé ses travaux et a pris diverses décisions quant aux renseignements qu'elle jugeait nécessaires de faire recueillir et aux études qu'elle désirait faire préparer. Ces décisions et les réponses reçues par la Commission seront examinées plus bas<sup>11</sup>.

17. Conformément à la décision prise, la Commission a inauguré sa quatrième session à Genève, au Palais des Nations, le 23 juin 1954.

Au cours de cette quatrième session, la Commission a tenu dix séances.

18. Toutes les séances de la Commission, tant pendant sa troisième que pendant sa quatrième session, ont été tenues en privé.

Elle a décidé de ne pas provoquer des témoignages, et en fait aucun témoin n'est venu déposer oralement devant elle. Toutefois, outre les réponses reçues à la suite des demandes formulées par elle, la Commission a reçu des communications qui lui ont été envoyées spontanément par certaines organisations et des personnes privées.

19. La Commission a terminé ses travaux le 26 août 1954. Au cours de sa dernière séance, la Commission a adopté à l'unanimité et sans aucune réserve l'ensemble du présent rapport qu'elle soumet à l'Assemblée générale à sa neuvième session, conformément aux dispositions de la résolution 721 (VIII).

II. — Activités exercées par la Commission

1) DEMANDE DE COOPÉRATION ADRESSÉE PAR LA COMMISSION AU GOUVERNEMENT DE L'UNION SUD-AFICAINE

20. Dans son précédent rapport la Commission n'a pas manqué d'attirer l'attention de l'Assemblée générale sur les difficultés rencontrées dans l'accomplissement de sa tâche par suite du refus de coopération de la part du Gouvernement de l'Union Sud-Africaine.

Dès que la Commission a repris ses travaux à New-York, elle décida qu'il était de son devoir d'adresser sans délai une lettre au Gouvernement de l'Union Sud-Africaine pour lui demander de nouveau sa coopération. L'Assemblée générale avait déjà, dans sa résolution 721 (VIII), paragraphe 5, "invité le Gouvernement de l'Union Sud-Africaine à apporter à la Commission son entière coopération".

21. Le 25 février 1954, le Président de la Commission a adressé la lettre suivante au Ministre des affaires extérieures de l'Union Sud-Africaine :

"La Commission des Nations Unies pour l'étude de la situation raciale dans l'Union Sud-Africaine s'est réunie à nouveau à New-York le 17 février 1954 et

a repris les travaux qui lui ont été confiés par la résolution de l'Assemblée générale 721 (VIII).

"Déjà, au cours de ses travaux antérieurs, dans le texte même de son rapport, et par la voix de son Président-Rapporteur aux débats de l'Assemblée, la Commission a exprimé le profond regret qu'elle éprouve de n'avoir pu obtenir, sous quelque forme que ce soit, la coopération active du Gouvernement de l'Union Sud-Africaine. Les membres de la Commission ne doutent pas un seul instant que cette coopération, si elle avait été accordée, eût contribué largement à augmenter la portée, l'efficacité et la qualité de leur rapport.

"C'est pourquoi, au moment où la Commission se remet au travail pour accomplir les nouvelles tâches qui lui ont été confiées par l'Assemblée, les membres de la Commission ne peuvent ne pas noter que, une fois de plus, l'Assemblée a invité le Gouvernement de l'Union Sud-Africaine à apporter à la Commission son entière coopération. Cette coopération recommandée par l'Assemblée est ardemment souhaitée sans réserve par la Commission elle-même.

"C'est pourquoi, conformément à son devoir, en accord avec son vœu profond, elle adresse un appel chaleureux au Gouvernement de l'Union Sud-Africaine pour qu'il apporte sa coopération aussi étendue et complète que possible à ses travaux. Elle voit très clairement tous les avantages que pourrait apporter cette coopération à la cause de la pacification des esprits et à l'élaboration de politiques constructives destinées à détendre la situation ; elle n'aperçoit pas un seul danger que pourrait faire naître cette coopération.

"Elle rappelle que, comme lors de son précédent appel, la Commission souhaite la coopération la plus étroite et la plus étendue possible, qu'elle accepte toute forme de coopération qui pourrait être suggérée (visite de membres de la Commission dans l'Union Sud-Africaine, visite qui pourrait être entourée de toutes les précautions souhaitables ; témoignages devant la Commission de personnalités gouvernementales ou de personnalités politiques agréées pour exposer la position gouvernementale et la situation générale ; communication écrite de tout texte jugé pertinent et utile par le Gouvernement). Elle accepte d'avance toute forme de coopération possible, dans son désir profond d'information, d'objectivité et d'impartialité ; elle souhaiterait pouvoir les utiliser simultanément toutes. Elle adjure le Gouvernement de l'Union Sud-Africaine de reconsidérer sa position, et de répondre à l'appel que, conformément à la recommandation de l'Assemblée, lui adresse de nouveau, de la façon la plus pressante, la Commission.

"D'autre part, la Commission a été intéressée par la déclaration du représentant du Gouvernement de l'Union Sud-Africaine à l'Assemblée, affirmant que de nombreuses erreurs de fait pouvaient être relevées dans le rapport. Animée par un effort sans réserve d'honnêteté intellectuelle et un souci intransigeant de respect de la vérité scientifique, la Commission exprime le vœu que le Gouvernement de l'Union Sud-Africaine estime possible de lui adresser toute rectification de fait jugée par lui utile. La Commission

<sup>11</sup> Voir par. 20 et suiv.



s'engage formellement à examiner, avec toute la considération que mérite la recherche de la vérité, toute rectification qui pourrait lui être adressée par le Gouvernement de l'Union Sud-Africaine sur le texte du rapport."

22. A cette lettre, le représentant permanent par intérim de l'Union Sud-Africaine auprès des Nations Unies a répondu le 21 juin 1954 dans les termes suivants :

"En réponse à votre lettre du 25 février 1954, j'ai l'honneur de vous faire connaître que j'ai été chargé d'attirer votre attention sur le fait que le Gouvernement de l'Union Sud-Africaine a toujours considéré que l'Organisation des Nations Unies a excédé les limites de sa compétence en examinant la question de la politique raciale dans l'Union Sud-Africaine. Au surplus, le Gouvernement de l'Union considère comme inconstitutionnelles les résolutions de l'Assemblée générale relatives à cette question et maintient sa position à l'égard de la Commission pour l'étude de la situation raciale dans l'Union Sud-Africaine, qui a été elle-même constituée à la suite d'un acte excédant la compétence de l'Assemblée générale aux termes de la Charte.

"Dans ces conditions, le Gouvernement de l'Union ne peut malheureusement pas prendre part aux travaux de la Commission."

## 2) DÉCISIONS PRISES PAR LA COMMISSION EN VUE DE "POURSUIVRE SON ÉTUDE DE L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION RACIALE"

23. En examinant le mandat confié à la Commission, il a déjà été dit qu'elle avait une double tâche à remplir. Elle devait tout d'abord "poursuivre son étude de l'évolution de la situation raciale". La Commission entendit que l'Assemblée générale désirait par là lui voir compléter, par un rappel des événements les plus importants survenus dans l'Union depuis la parution de son premier rapport, les sections de ce document où la Commission avait cherché à exposer pour l'information de l'Assemblée générale les renseignements qu'elle avait pu recueillir sur le problème racial.

### a) *Collection de la documentation et des renseignements pertinents sur l'évolution récente de la situation raciale*

24. Son premier soin fut donc de prier le Secrétariat de réunir la documentation et les renseignements nécessaires sur les faits survenus dans l'Union, les débats du Parlement de l'Union et les opinions exprimées, ayant trait à l'évolution de la situation raciale dans l'Union Sud-Africaine.

Le Secrétariat a recueilli en réponse à cette demande de nombreux extraits de débats parlementaires, bulletins d'information, journaux quotidiens, hebdomadaires, etc.

Les renseignements ainsi recueillis ont servi de base à la Commission pour la rédaction du chapitre IV de la première partie de son rapport.

### b) *Analyse des textes législatifs adoptés depuis l'achèvement du premier rapport de la Commission*

25. Dans son rapport précédent, la Commission avait analysé avec quelque détail les principaux textes législatifs et réglementaires en vigueur dans l'Union et comportant un traitement différentiel pour les divers groupes. Elle avait également émis une appréciation de ces mesures à la lumière des dispositions de la Charte

relatives aux droits de l'homme et à la lumière de la Déclaration universelle des droits de l'homme <sup>12</sup>.

Elle a donc décidé de recueillir une documentation sur les textes législatifs de la même nature qui ont été adoptés et mis en vigueur depuis la conclusion de son premier rapport. L'analyse de ces textes et leur confrontation avec les dispositions pertinentes de la Charte et celles de la Déclaration universelle forment l'objet du chapitre III de la première partie de son rapport.

### c) *Collection de renseignements sur le développement de l'économie de l'Union Sud-Africaine et demande adressée à l'Organisation internationale du Travail*

26. La Commission a jugé qu'il était de son devoir de compléter son premier rapport sur un autre point. Lorsqu'elle en avait conçu la préparation, elle avait décidé d'y inclure une section relative à des "notions générales sur l'Union Sud-Africaine", en vue de faciliter l'analyse du problème dont l'Assemblée générale lui avait confié l'étude. Elle estimait qu'il lui convenait de permettre à l'Assemblée générale de juger de la situation raciale dans l'Union en fonction des données historiques, géographiques, économiques et sociales du pays, car elle était d'avis qu'il existe une relation étroite entre la réalité économique d'un pays, les conditions de vie de sa population et les rapports entre les différents groupes sociaux.

Le Président-Rapporteur, en faisant une déclaration sur le rapport devant la Commission politique spéciale <sup>13</sup>, avait mentionné l'absence dans le rapport d'une étude détaillée de l'économie de l'Union Sud-Africaine. La Commission a jugé qu'elle devait examiner également cet aspect du problème.

27. A cette fin, elle a décidé de prier le Secrétaire général de lui communiquer les renseignements et la documentation dont il pourrait disposer sur la question. Les renseignements ainsi recueillis ont été utilisés par la Commission et forment le chapitre V de la première partie du présent rapport.

28. La Commission a estimé que le concours de l'Organisation internationale du Travail pourrait être précieux dans l'accomplissement de cette partie de sa tâche. Elle a pensé que cette institution spécialisée pouvait lui fournir des renseignements à ce sujet.

La Commission a donc décidé de prier le Secrétaire général de demander de sa part à l'Organisation internationale du Travail de lui faire parvenir les renseignements dont elle pouvait disposer en ce qui concerne le développement économique de l'Union Sud-Africaine, ainsi que toutes les informations concernant les effets de la politique de ségrégation sur une politique générale de l'emploi qui doit utiliser les divers groupes ethniques pour le développement industriel et agricole du pays.

La réponse du Directeur général de l'Organisation internationale du Travail, que le Secrétaire général des Nations Unies a bien voulu communiquer à la Commission, était rédigée comme suit :

"J'ai l'honneur d'accuser réception de votre lettre du 8 mars 1954, transmettant le texte d'une résolution adoptée le 23 février 1954 par la Commission des Nations Unies pour l'étude de la situation raciale dans l'Union Sud-Africaine.

<sup>12</sup> A/2505, chap. VI et VIII.

<sup>13</sup> Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, huitième session, Commission politique spéciale, 31ème séance.*

"Aucun renseignement concernant les questions mentionnées au paragraphe b de cette résolution n'est actuellement disponible.

"Pour réunir de tels renseignements, il faudrait distraire des ressources affectées à des travaux économiques et sociaux de caractère général afin de les consacrer à l'exécution d'une tâche spéciale, dans un contexte politique particulier. Cela ne saurait être fait qu'avec l'autorisation expresse de l'organe directeur du Bureau international du Travail, lequel, en prenant une décision sur la question, tiendrait certainement à prendre en considération les critères généraux formulés par le Conseil économique et social concernant la concentration des efforts. Il y aurait également lieu de consulter au préalable le Gouvernement de l'Union Sud-Africaine, dont la coopération active serait essentielle pour que l'Organisation internationale du Travail puisse accomplir un travail utile dans ce domaine.

"Dans ces conditions, il ne semble guère opportun que j'anticipe, en prenant à l'heure actuelle une initiative particulière en la matière, sur tout nouvel examen que l'Assemblée générale pourrait faire de la question."

La Commission n'est pas qualifiée pour porter un jugement sur cette réponse; elle croit devoir reproduire en note le texte de l'article V, paragraphe 2, b, de l'Accord entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail pour que l'Assemblée générale et les organes de coordination des Nations Unies aient devant les yeux tous les éléments pour juger de la situation<sup>14</sup>.

3) DÉCISIONS PRISES PAR LA COMMISSION EN VUE DE  
"SUGGÉRER DES MESURES QUI CONTRIBUERAIENT À  
DÉTENDRE LA SITUATION ET FAVORISERAIENT UN  
RÈGLEMENT PACIFIQUE"

29. La résolution 721 (VIII) de l'Assemblée générale chargeait également la Commission de "suggérer des mesures qui contribueraient à détendre la situation et favoriseraient un règlement pacifique".

En vue de remplir cette partie de son mandat, la Commission a décidé de procéder aux démarches exposées ci-après.

a) Informations concernant les mesures proposées dans  
l'Union Sud-Africaine même pour résoudre le problème racial (eu égard aux considérations exposées  
au paragraphe 14 ci-dessus)

30. La Commission a cherché à connaître quelles étaient les mesures pour résoudre le problème racial qui avaient été proposées dans l'Union même par les organisations politiques, les institutions scientifiques et sociales les plus importantes, ainsi que par les écrivains, hommes de science et autres personnalités les plus éminentes; la Commission, sur la base de ces renseignements, a complété l'exposé des mesures préconisées par le Gouvernement de l'Union Sud-Africaine et ses personnalités les plus représentatives, qu'elle avait exposées

<sup>14</sup> Article V — Echange d'informations et de documents:

"2. Sans porter préjudice au caractère général des dispositions du paragraphe 1:

"b) l'Organisation internationale du Travail convient de donner suite, dans toute la mesure du possible, à toute demande de rapports spéciaux, d'études ou d'informations, présentée par les Nations Unies, sous réserve des dispositions de l'article XV;"

dans son premier rapport<sup>15</sup>. Elle n'a pas jugé utile cependant de revenir à nouveau sur l'exposé de la doctrine de l'*apartheid*, telle qu'elle est conçue par le gouvernement actuel.

i) Demandes de renseignements adressées au South African Bureau of Racial Affairs et au South African Institute of Race Relations

31. La Commission, en premier lieu, s'est adressée aux deux principales institutions qui s'occupent des relations interraciales dans l'Union Sud-Africaine, à savoir le South African Bureau of Racial Affairs (SABRA) et le South African Institute of Race Relations et leur a demandé leur opinion quant aux mesures que l'on pourrait adopter en vue de détendre la situation et favoriser un règlement pacifique, notamment quant à la manière dont la coopération internationale et l'action de l'Organisation des Nations Unies en particulier pourraient contribuer dans ce sens.

A son regret, la Commission n'a reçu aucune réponse de la part du South African Bureau of Racial Affairs (SABRA). Elle n'a pas manqué cependant de faire cas dans son étude de certains matériaux publiés par les soins du Bureau<sup>16</sup> qu'elle a pu se procurer.

D'autre part, en réponse à la communication adressée par le Président au South African Institute of Race Relations, le Directeur de l'Institut l'a informé que le Comité exécutif de l'Institut avait décidé qu'en raison du fait que le Gouvernement de l'Union Sud-Africaine ne reconnaissait pas officiellement la compétence de la Commission, il était difficile à l'Institut de le faire, et qu'il n'était par conséquent pas en état de préparer un témoignage spécial pour elle. Toutefois, il attirait l'attention de la Commission sur les publications et mémorandums de l'Institut qui étaient à la disposition de quiconque s'intéressait au problème.

La Commission a recueilli un nombre important de ces publications et en a fait usage dans la préparation de son rapport<sup>17</sup>.

ii) Compilation d'ouvrages, articles et travaux scientifiques, comptes rendus de débats parlementaires et résolutions adoptées par les organisations et institutions qualifiées

32. En même temps, la Commission a prié le Secrétaire général de lui fournir toute la documentation qu'il pourrait recueillir concernant les mesures proposées dans l'Union Sud-Africaine pour la solution du problème, et notamment les ouvrages, articles, travaux scientifiques, comptes rendus des débats parlementaires, résolutions adoptées par des organisations et institutions qualifiées, etc.

La liste des principales publications qui ont été mises à la disposition de la Commission et dont elle a fait état est contenue dans l'annexe II au présent rapport.

iii) Etude technique sur les effets que les tensions entre les races et la politique de ségrégation peuvent avoir sur l'économie du pays

33. D'autre part, des documents ou déclarations déjà consultés par la Commission pour la préparation de son premier rapport, il semblait résulter que la politique de ségrégation et les tensions entre les races avaient eu — et continuaient à avoir — des effets sur la stabilité et le développement économique de l'Union. La Commission estima qu'il était utile pour elle de connaître jusqu'à quel

<sup>15</sup> Voir A/2505, chap. V.

<sup>16</sup> Voir annexe II.

<sup>17</sup> Voir annexe II.



point et dans quelle mesure, ou dans quelle direction ces effets s'exerçaient.

La Commission a donc décidé de prier le Secrétaire général de faire procéder à une étude d'ordre technique sur cet aspect du problème.

Le Secrétaire général a chargé M. Paul H. Guénault, M.A., du Département d'économie et de sciences politiques de l'University College of Wales, à Aberystwyth, hautement qualifié pour cette tâche, de vouloir bien entreprendre la préparation de cette étude. L'étude soumise par M. Paul H. Guénault est reproduite en annexe au présent rapport <sup>18</sup>.

b) *Informations concernant les mesures adoptées dans d'autres pays pour faire face à des situations analogues*

i) *Demandes de renseignements adressées aux gouvernements des Etats Membres des Nations Unies*

34. La Commission a estimé que, pour résoudre son propre problème, l'Union Sud-Africaine pourrait tirer profit de l'expérience acquise par certains pays qui, par suite de la composition hétérogène de leurs populations ou de celles de leurs possessions extérieures, se sont trouvés en face de difficultés analogues et ont pu les régler ou en diminuer les conséquences.

Elle a donc résolu d'adresser à tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies une communication leur demandant — au cas où ils estimeraient que leur pays avait une expérience utile en ce qui concerne l'élimination des tensions entre les races et la disparition progressive des pratiques de discrimination raciale — de faire connaître cette expérience à la Commission en indiquant les méthodes employées pour atteindre le but visé.

35. Le 2 mars 1954, le Président de la Commission adressa une lettre circulaire aux gouvernements de tous les Etats Membres (à l'exception de celui de l'Union Sud-Africaine), par laquelle, après avoir rappelé les termes de la résolution 721 (VIII) de l'Assemblée générale, et souligné que la Commission se rendait pleinement compte de l'importance de la tâche qui lui avait été confiée, ainsi que de la responsabilité qu'elle assumerait en suggérant des mesures propres à détendre la situation dans l'Union Sud-Africaine, il ajoutait que la Commission était d'avis qu'elle pourrait trouver des renseignements de nature à éclairer son jugement, en examinant les mesures qui avaient pu être prises par certains gouvernements pour atténuer les tensions existantes entre les groupes ethniques et particulièrement les cas où ces mesures paraissaient avoir réussi à amener une disparition progressive des pratiques de discrimination raciale. Aussi la Commission s'adressait-elle aux gouvernements pour qu'ils l'aident dans sa tâche en lui communiquant les résultats de leurs éventuelles expériences dans ce domaine. En terminant, la lettre mentionnait que la Commission adressait un chaleureux appel aux gouvernements et les priait de l'assister dans l'accomplissement de son mandat, dans toute la mesure où ils le jugeaient possible <sup>19</sup>.

36. Le même jour, le Président a fait parvenir copie de sa communication susdite au représentant permanent de l'Union Sud-Africaine auprès des Nations Unies pour l'information de son gouvernement.

A cette lettre, celui-ci a répondu le 9 mars 1954 dans les termes suivants:

<sup>18</sup> Voir annexe I.

<sup>19</sup> Voir A/AC.70/2.

"J'ai l'honneur d'accuser réception de la lettre du 2 mars 1954 par laquelle vous m'avez communiqué le texte d'une lettre adressée à tous les Membres de l'Organisation des Nations Unies. Conformément à votre demande, je transmets cette dernière lettre à mon gouvernement.

"Il va de soi qu'il n'y a rien là qui signifie un changement d'attitude du Gouvernement de l'Union Sud-Africaine à l'égard de la Commission que vous présidez."

37. A la date de la signature du présent rapport, des réponses étaient parvenues à la Commission de la part des gouvernements des Etats Membres suivants:

Argentine, Canada, Chili, Colombie, Costa-Rica, Cuba, Egypte, Equateur, Etats-Unis d'Amérique, France, Grèce, Haïti, Honduras, Inde, Irak, Iran, Islande, Israël, Libéria, Luxembourg, Mexique, Nicaragua, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Pays-Bas, République Dominicaine, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Salvador, Suède, Tchécoslovaquie, Union des Républiques socialistes soviétiques, Venezuela.

La substance de ces réponses est analysée dans le document de la Commission A/AC.70/2.

38. Certains gouvernements, tout en déclarant que les problèmes de discrimination raciale étaient inconnus dans leur pays, ont fourni des renseignements sur leur législation relative à la question.

Tel est le cas pour les Gouvernements de l'Argentine, du Costa-Rica, de l'Egypte, de l'Equateur, d'Haïti, de l'Irak, d'Israël, du Libéria et du Salvador <sup>20</sup>.

39. D'autres gouvernements, qui ont également voulu fournir des renseignements sur leurs expériences en la matière, se sont référés à des communications faites par eux précédemment à l'Organisation des Nations Unies.

Ainsi, le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique a informé la Commission qu'il transmettait régulièrement des rapports qui étaient publiés dans l'Annuaire des droits de l'homme.

Le Gouvernement de l'URSS, en mentionnant que toute possibilité était exclue en URSS de voir se manifester, sous une forme quelconque, une discrimination en raison de la race, de la couleur, de la nationalité, du sexe, de la langue ou de la religion, a rappelé que des informations plus complètes contenant la législation fondamentale de l'URSS en la matière pouvaient être trouvées dans une communication de sa délégation au Secrétariat des Nations Unies en date du 10 février 1951, qui avait été publiée dans un document de l'Organisation <sup>21</sup>.

Dans sa réponse, le Gouvernement français a rappelé à la Commission qu'il maintient une tradition depuis longtemps consacrée par les principes généraux du droit français et récemment confirmée par le préambule de la Constitution de 1946: elle tend à assurer l'égalité de tous devant la loi, sans considération de race, de croyance ou de couleur, et à veiller à ce que tous les groupes ethniques qui s'y rattachent participent sur un pied d'égalité à la vie économique, sociale et culturelle de l'Union française. Il a suggéré également à la Commission de se référer à la somme de renseignements d'ordre législatif et administratif que le Gouvernement français a transmis à diverses instances à l'Organisation des Nations Unies et notamment aux textes publiés dans l'Annuaire des droits de l'homme.

<sup>20</sup> Voir A/AC.70/2.

<sup>21</sup> Voir E/CN.4/Sub.2/122/Add.15.

40. D'autres gouvernements, dans leurs réponses, se sont référés aux déclarations faites par leurs représentants au cours des débats sur la question à la huitième session de l'Assemblée générale.

Tel a été le cas pour le Gouvernement de Cuba et celui de la Tchécoslovaquie <sup>22</sup>.

41. Les gouvernements suivants ont informé la Commission qu'ils ne possédaient pas d'expérience dans les domaines indiqués par sa demande, ajoutant, dans certains cas, que les problèmes de discrimination raciale ne se posaient pas dans leur pays :

Chili, Colombie, Grèce, Honduras, Inde, Iran, Islande, Luxembourg, Mexique, Nicaragua, Pakistan, Pays-Bas, République Dominicaine, Suède, Venezuela.

Toutefois, le Gouvernement de l'Inde a soumis à la Commission un memorandum détaillé sur la situation raciale en Afrique du Sud <sup>23</sup>.

42. Le Gouvernement du Canada a informé la Commission qu'il estimait ne pas être en mesure de satisfaire à sa demande, non seulement pour les raisons qui ressortaient des déclarations faites par son représentant au cours de la huitième session de l'Assemblée générale <sup>24</sup>, mais aussi parce qu'il ne croyait pas pouvoir fournir à la Commission des renseignements tirés de son expérience qui pourraient servir à l'étude des problèmes dont elle était saisie. Il a souligné toutefois que l'attitude du Canada ne signifiait pas que son gouvernement se désintéressait de la question ; elle reflétait le désir du Canada de voir l'Organisation des Nations Unies réconcilier le principe de la compétence des Etats souverains d'une part et de l'autre de l'importance que l'Organisation attachait, à juste titre, aux droits et aux libertés de l'homme pour tous les peuples, sans distinction de race, de croyance ou de couleur.

De cette réponse, la Commission retient avec satisfaction que le Gouvernement du Canada ne se désintéresse pas du grave problème international créé par la politique d'*apartheid* pratiquée dans l'Union Sud-Africaine et qu'il comprend l'importance que l'Organisation attache à juste titre aux droits et aux libertés de l'homme pour tous les peuples.

La Commission estime que des études et des travaux, comme le rapport actuel et ses recommandations, constituent un effort pour réconcilier le principe de la compétence des Etats souverains d'une part et de l'autre l'importance que l'Organisation attache aux droits et aux libertés de l'homme pour tous les peuples, sans distinction de race, de croyance ou de couleur, conformément au désir exprimé par le Gouvernement du Canada.

43. Deux gouvernements, le Gouvernement du Royaume-Uni et le Gouvernement de la Nouvelle-Zélande, ont répondu à la demande qui leur avait été adressée par la Commission, en lui faisant savoir qu'ils n'envisageaient pas de lui fournir des renseignements.

La Commission a examiné ces réponses à sa séance du 7 juillet 1954. Elle a estimé qu'elle devait porter à l'attention de l'Assemblée générale le contenu de ces réponses et a décidé d'en insérer le texte dans son rapport. Elle en a informé le même jour les gouvernements en question.

44. La lettre adressée le 30 avril 1954 au Président de la Commission par le délégué permanent du Royaume-Uni se lit comme suit :

"Par lettre du 2 mars 1954, vous avez, au nom de la Commission pour l'étude de la situation raciale dans l'Union Sud-Africaine, demandé au Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni de fournir certains renseignements à la Commission et de l'assister dans l'accomplissement de son mandat.

"J'ai l'honneur de vous informer que, de l'avis du Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni, les conclusions générales qu'il est possible de tirer de son expérience étendue et variée de l'administration de communautés composées de races multiples pourraient être utiles à d'autres autorités aux prises avec les problèmes résultant des conflits et des tensions entre races ainsi que de la discrimination raciale. Toutefois, ainsi que le marquis de Salisbury l'a déjà écrit à M. Bellegarde, dans sa lettre du 27 juillet 1953 <sup>25</sup>, le Gouvernement de Sa Majesté ne reconnaît pas la validité des actes de la Commission et considère la Commission elle-même comme illégale parce que sa création constitue une intervention manifeste dans les affaires intérieures d'un Etat Membre et une violation flagrante de l'Article 2, paragraphe 7, de la Charte. Le Gouvernement de Sa Majesté n'envisage donc pas de fournir des renseignements à la Commission ni de lui prêter assistance.

"Vous trouverez ci-joint, pour votre information, copie de la lettre que j'adresse à ce sujet au Secrétaire général <sup>26</sup>."

45. La lettre adressée le 2 juin 1954 au Président de la Commission par le représentant permanent de la Nouvelle-Zélande se lit comme suit :

"En réponse à votre lettre du 2 mars 1954, à laquelle vous avez joint le texte d'une résolution adoptée par la Commission des Nations Unies pour l'étude de la situation raciale dans l'Union Sud-Africaine le 23 février, mon gouvernement me prie de vous faire connaître que, la Nouvelle-Zélande n'ayant pas voté en faveur de la création de cette Commission ni de l'extension de son mandat, le Gouvernement de la Nouvelle-Zélande ne considère pas opportun de fournir à la Commission des renseignements relatifs à l'expérience de la Nouvelle-Zélande en ce qui concerne l'élimination des tensions entre les races, ainsi que le demande la résolution de la Commission."

46. La Commission estime qu'il ne lui appartient pas de porter un jugement sur l'attitude prise par des gouvernements d'Etats Membres à l'égard d'une résolution de l'Assemblée générale. Elle constate toutefois avec

<sup>22</sup> Voir A/AC.70/2.

<sup>23</sup> Lettre adressée par le délégué permanent du Royaume-Uni au Secrétaire général des Nations Unies :

"J'ai l'honneur de vous communiquer copie de la lettre que j'adresse au Président de la Commission des Nations Unies pour l'étude de la situation raciale dans l'Union Sud-Africaine et par laquelle je l'informe que le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni n'envisage pas de fournir des renseignements à la Commission ni de lui prêter assistance.

"Je suis d'autre part chargé d'informer Votre Excellence que le Gouvernement de Sa Majesté estime qu'il serait incorrect de transmettre à une Commission qu'il considère comme illégale aucun des renseignements qui vous ont été communiqués ou qui ont été communiqués à l'une quelconque des institutions spécialisées par les autorités du Royaume-Uni ou des territoires dépendant du Royaume-Uni, soit en exécution d'obligations assumées à l'égard de l'Organisation des Nations Unies ou de l'une quelconque des institutions spécialisées, soit volontairement à des fins qui sont sans rapport avec le travail de la Commission."

<sup>24</sup> Voir A/AC.70/2.

<sup>25</sup> Voir A/AC.70/2, annexe A/II.

<sup>26</sup> Voir A/AC.70/2.

regret que cette attitude la prive de l'expérience de l'administration de communautés composées de races multiples que possède le Royaume-Uni, expérience que le gouvernement dans sa lettre affirme être étendue et variée, ainsi que des renseignements relatifs à l'expérience de la Nouvelle-Zélande en ce qui concerne l'élimination des tensions entre les races.

ii) *Demande concernant les renseignements recueillis en vertu de la résolution 303 F (XI) du Conseil économique et social*

47. La Commission savait que, conformément à la résolution 303 F (XI) du Conseil économique et social, le Secrétariat des Nations Unies avait recueilli, pour la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, auprès des gouvernements des Etats Membres et non membres une documentation relative aux questions de la compétence de cette sous-commission. En effet, conformément à la résolution 303 F (XI) adoptée le 9 août 1950 par le Conseil économique et social, le Secrétaire général des Nations Unies avait invité les gouvernements, aussi bien des Etats Membres que des Etats non membres de l'Organisation des Nations Unies, à lui fournir des renseignements sur la lutte contre les mesures discriminatoires et sur la protection des minorités qui relevaient de leur autorité.

La Commission pensait qu'elle pourrait trouver des éléments intéressants sur les mesures adoptées dans divers pays, en étudiant la documentation en question.

Pour répondre à la demande de la Commission, le Secrétaire général a mis à sa disposition les documents E/CN.4/Sub.2/122 et E/CN.4/Sub.2/122/Add.1 à 41, dans lesquels les réponses de divers gouvernements avaient été publiées.

La Commission a fait usage des informations contenues dans certains de ces documents, ainsi que d'autres publiées dans les *Annuaire des droits de l'homme*, pour la préparation du bref exposé des expériences pertinentes d'autres pays qui forme le chapitre VII de la première partie de son rapport.

iii) *Demandes de renseignements adressées à l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture*

48. La Commission avait en vue que l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture avait recueilli, par suite de divers travaux auxquels elle s'était livrée, une importante documentation sur le problème de l'élimination dans divers pays des tensions entre les races. La Commission savait également que, par sa résolution 3.21, la Conférence générale de l'UNESCO avait autorisé son Directeur général à "procéder à un examen général des recherches poursuivies sur les tensions entre groupes, en vue de dégager les résultats et les méthodes susceptibles d'être utilisées pour une étude scientifique des tensions internationales et de leur solution pacifique".

Elle a donc décidé de prier le Secrétaire général des Nations Unies de demander à l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, d'une part, de lui transmettre les renseignements dont elle disposait sur les méthodes suivies dans divers pays en vue de l'élimination des tensions entre les races et la disparition progressive des pratiques de discrimination raciale; de l'autre, de lui communiquer les éléments de l'étude à laquelle elle procédait, susceptibles de l'aider dans l'accomplissement de ses tâches.

Le Conseil exécutif de l'UNESCO examina ces demandes à sa trente-septième session et approuva la suggestion du Directeur général de mettre à la disposition du Secrétaire général des Nations Unies tous les éléments que l'UNESCO, qui depuis plusieurs années s'intéressait aux méthodes positives que l'on peut mettre en œuvre pour réduire les tensions entre les races, possédait<sup>27</sup>.

La liste des publications ainsi transmises à la Commission se trouve reproduite dans le document A/AC.70/2<sup>28</sup>.

iv) *Demande de renseignements adressée à l'Inter-American Indian Institute et recueil d'informations auprès des instituts nationaux*

49. Dans son désir de compléter les renseignements qu'elle pouvait recueillir en s'adressant à toutes les sources susceptibles de l'assister, la Commission a décidé de prier le Secrétaire général de demander à l'Inter-American Indian Institute de vouloir bien lui transmettre les informations dont l'Institut pouvait disposer sur les méthodes qui ont été suivies dans divers pays d'Amérique en vue de l'élimination des tensions raciales et la disparition progressive des pratiques de discrimination raciale.

En même temps, elle a prié le Secrétaire général de recueillir auprès des instituts nationaux de divers pays s'occupant des problèmes concernant les populations autochtones, des renseignements de même nature.

Le Directeur de l'Inter-American Indian Institute a fait savoir au Président de la Commission qu'il n'était pas possible à l'Institut de donner des renseignements au sujet de la situation dans laquelle se trouvent, du point de vue racial, de nombreux groupes autochtones d'Amérique, étant donné qu'il serait indispensable auparavant de se livrer à des enquêtes précises, lesquelles seraient en dehors de la sphère d'action de l'Institut dont les tendances générales sont de répondre directement ou indirectement aux aspirations de tels groupes, en particulier dans les domaines économique, culturel, psychologique, etc.

Dans sa lettre, le Directeur s'est référé également aux activités de l'UNESCO et du BIT qui, peut-être, seraient de nature à fournir certains renseignements intéressants<sup>29</sup>.

D'autre part, pour répondre au désir de la Commission de recueillir des renseignements de la part des instituts nationaux sur les problèmes concernant les populations autochtones, le Secrétariat a rassemblé et mis à la disposition de la Commission une documentation relative à ces problèmes dans divers pays du continent américain, sous forme d'articles ou informations parus, soit dans l'*América Indígena*, ou dans le *Boletín Indigenista*, tous deux publiés par les soins de l'Inter-American Indian Institute. La liste de ces publications que la Commission a pu consulter se trouve reproduite en annexe<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> Voir A/AC.70/2.

<sup>28</sup> Ces publications sont également mentionnées dans l'annexe II au présent rapport.

<sup>29</sup> A titre personnel, le Directeur a ajouté qu'il n'existait en Amérique indo-espagnole pour ainsi dire pas de préjugés raciaux proprement dits, ou tout au moins sont-ils très atténués. Par contre, les discriminations en matière économique, culturelle, politique, etc., s'y font sentir; dans les pays du continent où la population indigène ne représente qu'une proportion minime les préjugés raciaux s'ajoutent aux discriminations susmentionnées.

<sup>30</sup> Voir annexe II.

v) *Rapport d'un expert sur les méthodes les plus importantes et les plus efficaces pour éliminer les conflits raciaux et les tensions raciales*

50. En vue de compléter ses informations, la Commission a décidé qu'il y avait lieu de demander à un expert, spécialisé dans les questions raciales, de procéder à une étude afin de lui faire connaître quelles étaient les méthodes les plus importantes et les plus efficaces pour éliminer le conflit racial ou les tensions raciales, ainsi que les pratiques de discrimination, que des pays situés dans des régions géographiques différentes ont employées pour aboutir à un résultat positif, notamment les pays où les conditions se rapprochaient le plus de la situation dans l'Union Sud-Africaine.

Le Secrétaire général a chargé le professeur Gilberto Freyre, du Brésil — sociologue et anthropologiste réputé — de préparer l'étude demandée par la Commission <sup>81</sup>.

4) DEMANDE DE RENSEIGNEMENTS COUVRANT LES POINTS 2 ET 3 CI-DESSUS, ADRESSÉE À CERTAINES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES

51. La Commission avait en vue que le Conseil économique et social avait noté par sa résolution 502 C (XVI) du 3 août 1953 que "plusieurs organisations non gouvernementales, dont certaines organisations dotées du statut consultatif auprès du Conseil, s'emploient activement à éliminer les préjugés et les discriminations".

Désireuse de réunir tous les renseignements possibles, la Commission a prié le Secrétaire général de vouloir bien informer les organisations non gouvernementales auxquelles se référait ladite résolution du Conseil économique et social, que la Commission accueillerait avec satisfaction par son intermédiaire toutes informations susceptibles de lui faciliter l'accomplissement de sa tâche, et particulièrement toutes suggestions relatives aux mesures compatibles avec les dispositions de la Charte des Nations Unies que l'on pourrait recommander en vue de "détendre" cette situation et favoriser un "règlement pacifique".

A la suite de la demande de la Commission transmise par le Secrétaire général, des réponses ont été reçues de la part des organisations non gouvernementales suivantes :

- Alliance coopérative internationale
- Alliance internationale des femmes
- Alliance universelle des Unions chrétiennes de jeunes filles
- Armée du salut
- Association international du droit pénal
- Comité consultatif mondial de la Société des amis
- Confédération internationale des syndicats chrétiens
- Confédération internationale des syndicats libres
- Conférence internationale des charités catholiques
- Fédération abolitionniste internationale
- Fédération internationale des amies de la jeune fille
- Fédération internationale des femmes de carrières libérales et commerciales

<sup>81</sup> Voir A/AC.70/3.

Fédération internationale des femmes diplômées des universités

Fédération internationale des juristes  
Fédération mondiale de la jeunesse démocratique  
Indian Council of World Affairs  
International Law Association  
Internationale de la porte ouverte  
Ligue internationale des droits de l'homme  
Ligue internationale des femmes pour la paix et la liberté

Mouvement international pour l'union fraternelle entre les races et les peuples

Organisation internationale des employeurs  
Service civil international  
Société internationale de criminologie  
Société internationale de défense sociale  
Union catholique internationale de service social  
Union internationale des organismes familiaux  
Union internationale de protection de l'enfance  
Union mondiale chrétienne des femmes abstinentes  
Union mondiale des femmes rurales  
Union mondiale des organisations féminines catholiques

Ces réponses sont analysées dans le document publié par la Commission (A/AC.70/2).

5. COMMUNICATIONS ADRESSÉES SPONTANÉMENT À LA COMMISSION

52. La Commission a également reçu certaines communications qui lui ont été adressées spontanément de la part des organisations ou personnes privées suivantes :

M. O. Molandi, Bloemfontein ;  
M. U. K. Oza, New-Delhi ;  
Californian Junior Statesmen of America, Southern Region, San Gabriel, Californie ;  
Le Parti libéral de l'Union Sud-Africaine (The Liberal Party of South Africa) ;

Mémorandum commun du Congrès national africain (African National Congress) et du Congrès indien de l'Union Sud-Africaine (South African Indian Congress), Johannesburg.

Certains renseignements fournis par le Parti libéral de l'Afrique du Sud — ainsi que le mémorandum soumis conjointement par le Congrès national africain et le Congrès indien sud-africain, sont reproduits dans le document publié par la Commission <sup>82</sup>.

\* \* \*

53. La Commission a fait usage des renseignements ainsi recueillis pour la rédaction de la première partie de son rapport, où elle a cherché, en exposant les données du problème, à remplir cette partie de son mandat qui la chargeait de poursuivre son étude de l'évolution raciale dans l'Union Sud-Africaine. Elle s'est fondée sur ces données pour présenter dans la seconde partie de son rapport un exposé de ses vues sur les possibilités d'un règlement pacifique de la question.

<sup>82</sup> A/AC.70/2, annexes D/I et D/II.

Chapitre III

TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES NOUVEAUX: ANALYSE ET APPRECIATION

I. — Principaux textes législatifs ou réglementaires comportant un traitement différentiel pour les divers groupes

54. Depuis la parution du premier rapport de la Commission, un certain nombre de textes législatifs et réglementaires comportant un traitement différentiel pour les divers groupes sont entrés en vigueur. Ces textes concernent les matières traitées dans les sections suivantes du chapitre VI du premier rapport:

III et IV: *Mouvement et résidence et Droit de propriété*:

a) Loi No 18 de 1954 modifiant la loi sur la création du Fonds indigène et sur les terres réservées aux Indigènes (*The Native Trust and Land Amendment Act, No. 18, 1954*) et

b) Loi No 19 de 1954 sur la réinstallation des Indigènes (*The Natives Resettlement Act, No. 19, 1954*).

V: *Travail et exercice des professions*:

Loi No 48 de 1953 sur la main-d'œuvre indigène (Règlement des conflits de travail) [*The Native Labour (Settlement of Disputes) Act, No. 48, 1953*].

VI: *Usage des services publics*:

Loi No 49 de 1953 sur la séparation obligatoire dans les services publics (*The Reservation of Separate Amenities Act, No. 49, 1953*).

IX: *Education et santé publique*:

Loi No 47 de 1953 sur l'éducation des Bantous (*The Bantu Education Act, No. 47, 1953*).

X: *Droit pénal*:

Loi No 21 de 1954 modifiant la loi sur la procédure criminelle et les jurés (*The Criminal Procedure and Jurors Amendment Act, No. 21, 1954*).

XII: *Certaines autres mesures comportant un traitement différentiel*:

Règlements pour le contrôle des réunions, rassemblements ou attroupements dans les zones indigènes — Proclamation No 97 de 1954 (*Regulations for Control of Meetings, Gatherings or Assemblies in Native Areas — Proclamation No. 97, 1954*).

Ces différentes mesures seront examinées dans l'ordre chronologique de leur adoption.

Loi No 47 de 1953 sur l'éducation des Bantous (*The Bantu Education Act No. 47, 1953*)

55. Comme il a été indiqué dans le premier rapport de la Commission<sup>83</sup>, en vertu du *South Africa Act, 1909*, l'éducation relève de la compétence des provinces. En conséquence, jusqu'à la promulgation de la loi sur l'éducation des Bantous, l'enseignement des Indigènes a été régi par des ordonnances provinciales et des dispositions administratives ou autres arrêtées par les provinces.

La loi est fondée essentiellement sur les recommandations formulées par une Commission constituée en 1949, sous la présidence de M. Eiselen, pour procéder à une enquête sur l'enseignement indigène.

56. En présentant le projet de loi, devenu par la suite la loi sur l'éducation des Bantous, le Ministre des affaires indigènes a fait notamment les déclarations suivantes:

"L'enseignement doit servir à former et à éduquer la population compte tenu des possibilités qui lui seront offertes dans la vie et du domaine dans lequel elle vit... Il ne peut exister de bonnes relations raciales lorsque l'enseignement est donné sous la direction de personnes qui suscitent de vains espoirs parmi les Indigènes... L'enseignement indigène doit être dirigé de telle sorte qu'il soit conforme à la politique de l'Etat... On ne peut améliorer les relations raciales si l'enseignement indigène a pour résultat de provoquer un sentiment de frustration parmi la population<sup>84</sup>."

57. L'un des membres du parti de l'Opposition a déclaré, au sujet de la transmission des pouvoirs en matière d'éducation de la population indigène, que cette question était traitée "comme s'il s'agissait de 8.000.000 d'unités de calcul, de 8.000.000 d'objets se trouvant en Afrique du Sud, de pions que le Ministre s'estime en droit de déplacer à sa guise, d'enlever à telle autorité pour les confier à telle autre, et sans songer qu'il s'agit d'êtres humains, de ne considérer que les chiffres<sup>85</sup>".

58. Mme Ballinger, représentante des Indigènes, après avoir noté que presque tous les Africains, et notamment les membres du personnel enseignant, se sont prononcés contre cette transmission, fit la déclaration suivante:

"La raison... c'est que la population indigène en est venue à estimer que la direction de l'enseignement indigène par le Ministère des affaires indigènes est un moyen de façonner la société autochtone à des fins déterminées et de donner à l'existence des Indigènes une orientation bien définie. Il est inévitable que les Indigènes n'accepteront ni ces fins ni cette orientation... il s'agirait d'une politique visant à les former pour un certain type de société, et de plus à les former uniquement pour le genre de travaux qu'ils seraient autorisés à accomplir<sup>86</sup>."

59. Pour ce qui est des conséquences de la loi sur les écoles créées et dirigées jusqu'à présent par les Bantous eux-mêmes, l'un des membres de l'Opposition a émis l'appréciation suivante sur le rôle dévolu au Ministre des affaires indigènes:

"... Ce qu'il va faire, c'est mettre le doigt dans ce mécanisme qui fonctionne très bien; il va jeter un bâton dans les roues, arrêter tout mouvement. Nous disposons jusqu'à présent d'une création du peuple qui répond exactement à nos désirs. Il veut l'asservir; il veut la transformer en un instrument qui dépendra du Ministre des affaires indigènes. Aujourd'hui, ces écoles sont créées à la demande des parents. Quand le projet de loi aura été adopté, aucune école ne

<sup>84</sup> *Journal of the Parliaments of the Commonwealth*, 1953, p. 3575 et suiv.

<sup>85</sup> *Ibid.*, intervention de M. Mitchell, p. 3599.

<sup>86</sup> *Ibid.*, 1953, p. 3619.

<sup>83</sup> A/2505, par. 650.



pourra être ouverte sans le consentement du Ministre <sup>37</sup>."

60. Les principales dispositions de la loi sont les suivantes: les pouvoirs en matière de direction et de contrôle de l'enseignement indigène sont cédés par les provinces au Gouvernement de l'Union; ils sont conférés au Ministre des affaires indigènes (art. 2).

61. La loi ne vise pas l'enseignement supérieur et professionnel; toutefois, elle vise les écoles normales d'instituteurs (art. 1er).

La loi crée trois catégories d'écoles:

a) Les écoles de la communauté bantoue, d'un conseil indigène, de la tribu ou de la communauté elle-même (art. 6). Ces écoles seront subventionnées par le gouvernement. Toutefois, le Ministre des affaires indigènes a toute latitude pour annuler, suspendre ou réduire l'assistance financière du gouvernement;

b) Les écoles officielles bantoues créées par le gouvernement qui en assure l'entretien (art. 7). Les écoles bantoues provinciales actuelles sont prises en charge par le Ministre des affaires indigènes;

c) Les écoles dirigées par diverses sociétés missionnaires (art. 8); après consultation avec la communauté bantoue elle-même, par l'intermédiaire d'une autorité bantoue, d'un conseil indigène, de la tribu ou de la communauté elle-même, le Ministre peut accorder une assistance financière à ces écoles, et il a toute latitude pour annuler, suspendre ou réduire cette assistance.

Aux termes de l'article 9 de la loi, est passible de sanctions pénales quiconque ouvre, dirige ou gère une école autre qu'une école officielle bantoue, à moins que ladite école ne soit enregistrée; l'enregistrement des écoles est laissé à la décision du Ministre, agissant sur les avis et les recommandations de la Commission des affaires indigènes.

62. Plusieurs dispositions de la loi traitent des mesures rendues nécessaires par le rattachement au Gouvernement de l'Union de l'enseignement indigène autrefois confié aux provinces, notamment en matière de nominations, de conditions d'emploi et de prestations de retraite du personnel enseignant des écoles officielles bantoues.

Des règlements détaillés, adoptés en application de la loi, traitent des questions suivantes: surveillance et direction de l'enseignement indigène, pouvoirs et obligations du Ministre des affaires indigènes et des fonctionnaires agissant en son nom, nomination des membres du personnel enseignant, règles à observer par le personnel enseignant, cours de formation, méthodes d'enseignement, dispositions relatives à l'admission des élèves, renvoi temporaire ou définitif des élèves, conditions dans lesquelles les écoles de la communauté bantoue et les écoles indigènes subventionnées reçoivent les subventions du gouvernement.

63. En vertu d'une disposition de portée générale, le Ministre des affaires indigènes est investi de pouvoirs absolus pour toute question relative aux écoles officielles bantoues (art. 15).

*Loi No 48 de 1953 sur la main-d'œuvre indigène (règlement des conflits de travail)* [The Native Labour (Settlement of Disputes) Act, No. 48, 1953]

64. La situation en ce qui concerne les conflits de travail, jusqu'au début de 1953, a été décrite dans le premier rapport de la Commission <sup>38</sup>. Il a été indiqué

à cette occasion qu'un projet de loi spécial portant sur la conciliation dans l'industrie, mais consacré uniquement aux travailleurs indigènes, a été présenté par le Ministre du travail devant l'Assemblée <sup>39</sup>.

Le projet de loi en question a été préparé sur la base des travaux de la Commission de la législation industrielle, constituée par le gouvernement en 1948 pour étudier l'ensemble de la question des relations industrielles dans l'Union et pour formuler des recommandations à ce sujet. La Commission a notamment recommandé que les syndicats africains existants soient reconnus légalement, sous réserve qu'ils dépendent du Ministère du travail agissant en liaison avec le Ministère des affaires indigènes <sup>40</sup>.

65. En introduisant le projet de loi, devenu par la suite la loi sur la main-d'œuvre indigène (règlement des conflits de travail), devant l'Assemblée, le Ministre du travail a déclaré notamment: "Je veux que les syndicats indigènes disparaissent" <sup>41</sup>. Il a fait également la déclaration suivante: "L'immense majorité des membres du Parlement et l'immense majorité de la population ne permettront pas que l'arme de la grève soit mise entre les mains des Indigènes. Il s'agit là d'une question de principe qui ne souffre évidemment aucun compromis" <sup>42</sup>.

66. La loi donne une nouvelle définition du terme "salarié" au sens de la loi sur la conciliation dans l'industrie de 1937 <sup>43</sup>: la nouvelle définition du terme exclut toute personne qui est reconnue être membre d'une race ou tribu aborigène d'Afrique. Le résultat de cette substitution est de soustraire à l'opération de la loi de 1937 certaines catégories d'Indigènes qui y étaient soumis auparavant <sup>44</sup>.

La nouvelle loi n'est applicable qu'aux salariés africains autres que ceux qui sont employés dans l'agriculture, à des services domestiques, dans les services du gouvernement et de l'enseignement et dans l'industrie de l'or et de l'extraction du charbon <sup>45</sup>; des rouages distincts pour ces Africains sont prévus.

67. La loi interdit les grèves, les lock-outs ainsi que les grèves de sympathie faites par des travailleurs appartenant à d'autres groupes raciaux (art. 18).

68. La loi prévoit la constitution de comités régionaux de la main-d'œuvre indigène, composés de membres africains désignés par le Ministre du travail et présidés par un Européen — l'Inspecteur du travail pour les Indigènes — qui seront chargés d'entendre les représentants des syndicats ouvriers et des associations patronales et de faciliter le règlement des conflits de travail (art. 4); la loi crée également un Conseil central de la main-d'œuvre indigène composé uniquement de membres européens désignés par le Ministre, après consultation des comités régionaux (art. 3). Lorsqu'un conflit surgit, le comité régional cherche tout d'abord à inter-

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 85, note 283.

<sup>40</sup> La Commission a d'autre part recommandé de scinder en plusieurs branches (une par groupe racial) les syndicats ouvriers mixtes existants et de ne plus autoriser de nouveaux syndicats mixtes. Un projet de loi destiné à donner effet à cette recommandation a été présenté par le gouvernement à l'Assemblée. Voir ci-après chap. IV, par. 172 et suiv.

<sup>41</sup> *Journal of the Parliaments of the Commonwealth*, 1953, p. 1899.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 1922.

<sup>43</sup> A/2505, par. 599.

<sup>44</sup> A/2505, *loc. cit.* et note 163.

<sup>45</sup> Selon les chiffres donnés par le Ministre des affaires indigènes, cette disposition fait que la loi ne sera pas applicable à 1.670.000 travailleurs africains, sur un total de 2.220.000.

<sup>37</sup> *Ibid.*, 1953, p. 3625 et 3626.

<sup>38</sup> A/2505, par. 598 à 602.

venir uniquement comme médiateur (art. 6). Si le conflit ne peut pas être réglé par l'intervention du comité régional, il est soumis au Conseil central; si ce dernier ne peut pas non plus régler le conflit, il rend compte au Ministre, en indiquant si le Comité des salaires présentera une recommandation. Lorsqu'un conseil industriel (composé exclusivement d'Européens) étudie une convention ayant des répercussions sur des métiers exercés par des Africains, des représentants du Conseil central et le Président européen du Comité régional sont autorisés à assister à ses séances et à prendre part aux délibérations sans droit de vote (art. 9). Si le Conseil central n'est pas satisfait de la décision prise par le Conseil industriel, il peut recommander au Ministre d'inviter le Comité des salaires à lui présenter une recommandation (art. 11).

*Loi No 49 de 1953 sur la séparation obligatoire dans les services publics* (The Reservation of Separate Amenities Act, No. 49, 1953)

69. La situation en ce qui concerne l'usage des services publics par les membres des divers groupes ethniques qui régnait jusqu'au début de 1953 a été décrite dans le premier rapport de la Commission<sup>46</sup>. Comme la Commission l'avait indiqué<sup>47</sup>, le gouvernement a présenté en 1953 un projet de loi devenu par la suite la loi de 1953 sur la séparation obligatoire dans les services publics.

70. En présentant le projet de loi à l'Assemblée, le Ministre de la justice, après avoir fait observer que le jugement rendu par l'*Appellate Division* de la Cour suprême dans l'affaire *Couronne c. Lusu*<sup>48</sup> n'avait laissé au gouvernement d'autre solution que de promulguer une loi visant à faire respecter la ségrégation sur le plan social, a déclaré ce qui suit :

"Nous avons et nous aurons toujours pour principe de fournir à chaque section de la population, selon les possibilités et dans la mesure où l'Etat peut raisonnablement le faire, les services publics jugés nécessaires en fonction des circonstances, du degré de civilisation de chaque section, de ses besoins et de sa nature. Il est impossible de tolérer que la décision de la Cour, qui a, aujourd'hui, force de loi, fasse jurisprudence. Nous ne pouvons pas envisager que la décision de la Cour d'appel devienne dorénavant la loi du pays et soit appliquée à ce titre<sup>49</sup>."

71. M. Lawrence, chef par intérim de l'Opposition, indiqua que la loi avait pour objet de "cristalliser dans le droit écrit la politique traditionnelle de séparation sociale en Afrique du Sud<sup>50</sup>". Il a dit aussi que le projet tel que rédigé permettait "à tout individu de s'ériger lui-même en juge pour déterminer dans quelles circonstances il convient de prévoir des installations séparées<sup>51</sup>". Il déposa un amendement aux termes duquel les pouvoirs conférés par la loi auraient été réservés aux seules autorités publiques, y compris l'administration des chemins de fer et des ports, aux administrations provinciales et aux autorités locales. Toutefois, cet amendement a été rejeté.

72. Aux termes de la loi, toute personne chargée de la direction ou de la conduite d'un local public ou d'un véhicule public peut, chaque fois qu'elle le juge utile,

affecter ou réserver ledit local ou véhicule ou toute partie de ce local ou véhicule à l'usage exclusif de personnes appartenant à une race ou à une catégorie déterminée (art. 2, par. 1).

L'infraction délibérée aux mesures prises pour fournir des installations séparées est punissable d'une amende de 15 livres, d'un emprisonnement de trois mois ou des deux à la fois (art. 2 et 3).

*Loi No 18 de 1954 modifiant la loi sur la création du Fonds indigène et sur les terres réservées aux Indigènes* (Native Trust and Land Amendment Act, No. 18, 1954)

73. Il est nécessaire, pour apprécier à sa juste valeur la portée et les conséquences possibles de cette loi, de l'examiner en tenant compte de l'ensemble de la législation antérieure en matière de propriété et d'occupation des terres par les Indigènes.

Comme la Commission l'a indiqué<sup>52</sup> dans son premier rapport, les Indigènes de l'Union Sud-Africaine étaient privés du droit d'acquérir des terres, excepté dans les zones qui leur ont été réservées (*reserved areas*) en vertu de la loi de 1913 sur l'achat et la location de biens immeubles par les Indigènes (*Natives Land Act*, 1913), ou qui ont été transférées (*released areas*) en vue de leur occupation par les Indigènes aux termes de la loi de 1936 sur la création du Fonds indigène et sur les terres réservées aux Indigènes (*Native Trust and Land Act*, 1936). Conformément à ces dispositions, les Indigènes, qui représentent une population de 8.537.375 sur un total de 12.650.057 habitants<sup>53</sup>, pourraient acquérir des terres dans des zones formant un total d'environ 10 pour 100 de la superficie du pays (14.500.000 sur 143 millions de morgens). Les zones indigènes ont été surpeuplées et les nouveaux achats de terres auxquels il a été procédé en faveur des Indigènes ont dû servir à résorber l'excédent de population des réserves indigènes, si bien qu'il n'a pour ainsi dire pas été possible de disposer de terres pour y installer les Indigènes déplacés des zones européennes<sup>54</sup>.

En dehors des mesures tendant à la ségrégation des fermes européennes et indigènes, la loi de 1936 sur la création du Fonds indigène et sur les terres réservées aux Indigènes apportait des restrictions à la résidence des Indigènes sur les terres situées hors des réserves indigènes et des zones transférées, de même que sur les terres situées dans des zones transférées mais qui n'étaient la propriété ni du Fonds ni d'un Indigène (chapitre IV de la loi de 1936). Tout Indigène pouvait être empêché de résider sur de telles terres, à moins qu'il ne soit le propriétaire attitré, un serviteur du propriétaire, un *labour tenant* enregistré ou un *squatter* enregistré<sup>55</sup> ou qu'il n'appartienne à certaines autres catégories énumérées par la loi. Tout *labour tenant* ou tout *squatter* résidant légalement sur une ferme au moment où les dispositions du chapitre IV sont entrées en

<sup>52</sup> A/2505, par. 548 et 549.

<sup>53</sup> Recensement de 1951.

<sup>54</sup> Déclaration faite par le Ministre des affaires indigènes, *Union of South Africa, Senate Debates*, 1951, p. 3096.

<sup>55</sup> *Labour tenants* est l'expression par laquelle on désigne, en Afrique du Sud, les travailleurs agricoles indigènes qui, en échange du droit de résider sur une ferme et/ou d'utiliser une partie des terres pour la culture ou le pâturage, fournissent leur main-d'œuvre à l'exploitation durant une période minimum de six mois par an. Les *squatters* sont des Indigènes résidant sur une exploitation agricole ou en utilisant une partie, et qui ne sont pas astreints à travailler pour l'exploitant durant plus de 180 jours par an. L'expression *squatter tenants* s'applique parfois à des Indigènes astreints à travailler pour leur propriétaire durant une période déterminée ne dépassant pas 180 jours.

<sup>46</sup> A/2505, par. 621 à 625.

<sup>47</sup> *Ibid.*, note 306.

<sup>48</sup> *Ibid.*, par. 623.

<sup>49</sup> *Journal of the Parliaments of the Commonwealth*, 1953, p. 1055.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 2019.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 2035.

vigueur, avait le droit d'être enregistré. Cependant l'enregistrement des *labour tenants* pouvait être rayé si le bureau chargé du contrôle (*Labour Tenant Board*) estimait, après enquête, que le propriétaire employait un nombre excessif de *labour tenants* par rapport à l'importance et à la nature de son exploitation; d'autre part, l'enregistrement des *squatters* devait être renouvelé chaque année et ceci durant trente années au plus. En outre, une disposition prévoyait l'augmentation progressive de la taxe que le propriétaire devait verser lors du renouvellement de l'enregistrement de chaque *squatter* résidant sur ses terres. Le but de cette disposition était de faire disparaître progressivement les *squatters* en imposant au propriétaire une charge financière de plus en plus lourde, qui pourrait à la longue annuler les avantages que le propriétaire obtient du *squatter*.

En vertu du chapitre IV de la loi de 1936, le gouvernement était tenu de réinstaller, dans les zones réservées ou transférées en vue de leur occupation par les Indigènes, tout Indigène déplacé en vertu des dispositions de ce même chapitre ou de la loi de 1923 relative aux Indigènes (zones urbaines) [*Natives (Urban Areas) Act, 1923*].

D'autre part, les dispositions du chapitre IV ne devaient s'appliquer que dans certaines circonscriptions qui feraient l'objet d'une proclamation émanant du Gouverneur général. Or, elles ne furent appliquées que dans une seule circonscription et ceci durant une période très courte. Cet échec quant à l'application du chapitre IV de la loi de 1936 sur la création du Fonds indigène et les terres réservées aux Indigènes a été attribué au fait que les zones réservées ou transférées étaient surpeuplées, si bien que le gouvernement ne pouvait plus y installer les Indigènes déplacés, en vertu des dispositions du chapitre IV, des fermes situées dans les zones non indigènes ou des fermes non indigènes situées dans des zones transférées<sup>56</sup>.

74. Lorsqu'il a introduit le projet de loi tendant à modifier la loi de 1936 sur la création du Fonds indigène et sur les terres réservées aux Indigènes (*Native Trust and Land Act Amendment Bill*), le Ministre des affaires indigènes a déclaré que le but du projet de loi était de réaliser une distribution équitable de la main-d'œuvre indigène en évitant les Indigènes des fermes où ils n'étaient que des *squatters* improductifs et en mettant cette main-d'œuvre à la disposition des exploitants agricoles qui en avaient besoin. A titre de transition, un certain nombre de *squatters* pourraient continuer à vivre là où ils étaient installés, mais l'élévation de la taxe d'enregistrement des *squatters* contraindrait les exploitants agricoles à exiger plus de travail de la part des *squatters* indigènes pour compenser le privilège qui leur était ainsi accordé. La loi mettrait un terme à la méthode fâcheuse employée par de grands propriétaires, consistant à permettre à de nombreux *squatters* d'occuper certaines parties de leurs domaines afin de constituer une réserve de main-d'œuvre, ce qui avait pour résultat, non seulement de causer une pénurie de main-d'œuvre, mais aussi d'avilir les terres et de mettre en danger l'ordre et la sécurité publics. La loi projetée permettrait également de faire disparaître les communautés de *squatters* établies sur certains domaines agricoles au voisinage des villes, où les Indigènes travaillant dans les villes "parquaient" leurs familles. Ces familles seraient transférées dans les villes situées dans les réserves indi-

gènes où elles pourraient mener une existence beaucoup plus satisfaisante. Enfin, la loi aiderait à empêcher l'avilissement des fermes possédées par des Indigènes qui laissaient un trop grand nombre de *labour tenants* ou de *squatters* abuser des pâturages et des terres, lesquelles subissaient de ce fait une érosion excessive.

En réponse aux questions posées au sujet du sort réservé aux Indigènes déplacés en vertu des dispositions de la loi, le Ministre a déclaré que les Indigènes appartenant à des groupes tribaux et les *labour tenants* attachés à des exploitations indigènes seraient réinstallés dans des zones transférées; les *labour tenants* évincés des fermes européennes recevraient une aide en vue de retrouver un emploi analogue dans des fermes situées dans d'autres circonscriptions où la demande de travailleurs était plus pressante; les *squatters* qui ne travaillaient pas ou ne travaillaient qu'à temps partiel pour leur propriétaire pourraient trouver un emploi rétribué comme domestiques de ferme; enfin, les familles d'Indigènes travaillant dans l'industrie, qui avaient établi leur résidence sur des domaines situés au voisinage des villes, seraient installées dans des quartiers urbains réservés (*locations*), ou, si la ville ne pouvait offrir de logement qu'aux hommes, à l'exclusion de leurs familles, celles-ci seraient envoyées dans des réserves indigènes. Le Ministre a promis qu'il s'efforcerait d'aider tout Indigène déplacé à trouver du travail ou, à défaut, à trouver un logement; il ne s'est cependant pas engagé à réinstaller tous les Indigènes déplacés, en particulier ceux qui pratiquaient illégalement le *squatting* ou ceux qui n'étaient pas disposés à travailler<sup>57</sup>.

75. L'Opposition n'a pas nié qu'il était désirable d'abolir la classe des *squatters*, lesquels étaient victimes de nombreux abus, mais elle a combattu le projet de loi parce qu'elle pensait qu'il était impossible de trouver une base de compensation satisfaisante pour les Indigènes qui seraient ainsi déplacés. Elle a fait remarquer que le nombre des *squatters* indigènes et des *labour tenants* installés dans les zones européennes dépassait probablement le million; ceux-ci étaient profondément attachés au sol, habitués à travailler sur leur lopin de terre, où ils possédaient quelques têtes de bétail et des objets servant à l'agriculture. Ces personnes, une fois déplacées, n'auraient pas d'autre endroit pour s'établir: les zones indigènes étaient surpeuplées, les villes étaient interdites aux Indigènes et le Ministre n'avait pas de terres à leur donner<sup>58</sup>.

L'intention de la loi de 1936 était de donner un foyer, situé dans les zones classées ou transférées, à tout Africain installé à cette époque hors des réserves indigènes, ou destiné à être déplacé de son lieu de résidence aux fins de mise à exécution de la politique de ségrégation. Une patrie aurait ainsi été constituée, conformément à la nature des choses, pour la population africaine. Cependant, en vertu de la nouvelle loi, les Indigènes vont être chassés de leurs maisons; ils seront destinés à errer sur les routes des zones européennes, venant ainsi augmenter dans des proportions énormes le nombre des sans-abris qui mènent une existence précaire dans le pays. Ils seront déracinés, privés du peu de sécurité dont ils jouissaient et jetés à la dérive pour aller former un contingent de main-d'œuvre à bon marché, à la disposition des exploitants agricoles européens<sup>59</sup>.

<sup>57</sup> *Union of South Africa, House of Assembly Debates*, (Hansard), 1954, p. 910 à 914 et 1139 à 1142.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 929 à 937.

<sup>59</sup> Discours du représentant des Indigènes (Cape Eastern), *Union of South Africa, House of Assembly Debates*, (Hansard), 1954, p. 949 à 954.

<sup>56</sup> Déclaration faite par le Ministre des affaires indigènes, *Union of South Africa, Senate Debates*, 1951, p. 3096.



76. Le porte-parole du Parti travailliste a qualifié la loi projetée de "plan non déguisé, destiné à chasser les Indigènes de leurs fermes et à les dépouiller de la propriété des moyens de production". Tandis que la loi de 1936 permettait aux Indigènes contraints de quitter les lieux où ils étaient installés comme *squatters*, de retourner dans leurs réserves où ils pouvaient continuer à vivre comme fermiers à bail, la nouvelle loi ne laissait à la plupart d'entre eux pas d'autre alternative que de vendre leur bétail et leur matériel et de se louer, dans des conditions où leur salaire pourrait être déprécié, aux employeurs qui leur seraient désignés<sup>60</sup>.

77. L'indifférence à l'égard des sentiments humains, des liens de famille et des traditions indigènes, ainsi que la façon dont le projet de loi entend disposer des Indigènes, ont été relevées par plusieurs orateurs au cours des débats.

On s'est plaint, entre autres, du fait que les liens de communauté des Indigènes ainsi évincés seront brisés et que, dans beaucoup de cas, les Indigènes seront séparés de leurs familles. Ils seront contraints de se rendre dans des circonscriptions qui leur sont étrangères ou de se livrer à des travaux qui ne correspondent pas à leurs goûts. Les conditions de servage virtuel qui seront créées feront que la productivité de l'Indigène, loin de s'accroître, diminuera certainement; on ne peut espérer que les Indigènes accompliront de bon cœur des tâches qui leur sont plus ou moins imposées<sup>61</sup>.

78. Par ailleurs, les partisans du projet de loi ont soutenu qu'une révision des dispositions du chapitre IV de la loi de 1936 sur la création du Fonds indigène et sur les terres réservées aux Indigènes s'imposait en raison de la pénurie de main-d'œuvre qui, inexistante en 1936, s'était développée récemment et obligeait à faire le meilleur usage possible de la main-d'œuvre indigène. Ce résultat serait atteint en obligeant les Indigènes qui se livraient paresseusement au *squatting* ou ne travaillaient que deux ou trois mois par an à s'employer de façon productive. Les Européens ont, vis-à-vis des Indigènes, le devoir de leur enseigner l'habitude de travailler régulièrement; lorsque les Indigènes auront acquis cette habitude, leur prospérité augmentera et, faisant partie d'une force de main-d'œuvre formée et expérimentée, leur valeur sociale en sera rehaussée. Les partisans du projet de loi ont soutenu également qu'il n'était pas contraire au principe de l'*apartheid* de pousser les Indigènes à s'employer dans les exploitations agricoles des zones européennes. En effet, les Européens et les non-Européens n'ont jamais été sur un pied d'égalité dans les exploitations agricoles et ce n'est que dans les zones où la main-d'œuvre indigène entre ou peut entrer en concurrence avec la main-d'œuvre européenne dans un même secteur d'activité, ou lorsqu'il y a danger d'égalité sociale, que les principes de l'*apartheid* exigent l'exclusion des travailleurs indigènes<sup>62</sup>.

79. La loi de 1954 modifiant la loi sur la création du Fonds indigène et sur les terres réservées aux Indigènes a été adoptée avec quelques modifications de détail du texte proposé par le gouvernement. Elle contient des dispositions qui interdisent le morcellement ou le partage des terres dans les zones indigènes sans le consente-

ment du Ministre, ainsi que l'aliénation ou la location à un Indigène, sans le consentement du Ministre, des terres morcelées ou partagées depuis le mois de juillet 1949. Le Ministre peut prescrire certaines conditions quant à l'utilisation et à l'occupation de ces terres (art. 1er). La loi contient également des dispositions détaillées quant aux pouvoirs dont est nanti le Gouverneur général en vue de promulguer des règlements en vue de la bonne gestion et de la préservation des terres possédées par ou au nom d'Indigènes (art. 13).

80. Les principales dispositions de la loi apportent des modifications au chapitre IV de la loi de 1936. Les dispositions de ce chapitre sont étendues aux terres possédées par des Indigènes dans les zones transférées en vue de leur occupation par ceux-ci (art. 4). L'article 6 dispose que les *labour tenants* qui ne résidaient pas sur une ferme à la date à laquelle les dispositions de la loi sont entrées en vigueur à ce sujet ne peuvent être enregistrés qu'avec l'approbation du bureau compétent (*Labour Tenant Board*) du district où est située la ferme. La loi étend la représentation et les prérogatives électorales des exploitants agricoles (européens) au sein de ces bureaux (art. 7) et ceux-ci sont autorisés à entreprendre des enquêtes et à déterminer si le nombre des *labour tenants* employés dans une ferme n'est pas excessif et ne devrait pas être réduit (art. 8). Les exploitants qui désirent employer des *labour tenants* doivent obtenir une licence pour chacun d'eux et renouveler chaque année ladite licence.

Seuls les *squatters* qui ont résidé sans interruption sur des terres depuis le 31 août 1936 et dont la présence sur ces terres a été notifiée conformément à la loi de 1952 sur la suppression des laissez-passer et l'uniformisation des documents des Indigènes [*Natives (Abolition of Passes and Coordination of Documents) Act, 1952*] ont le droit d'être enregistrés. Les *squatters* qui ne remplissent pas cette condition peuvent être enregistrés si le Ministre y consent; ce consentement peut être subordonné à certaines conditions, à charge par le Ministre de déterminer lesquelles, y compris la limitation de la période durant laquelle l'Indigène sera autorisé à résider sur les terres (art. 10). Les taxes d'enregistrement ont été augmentées, jusqu'à 16 livres par an et par *squatter*, et la période durant laquelle il sera possible de renouveler l'enregistrement a été réduite à quinze années (art. 11).

81. Le Ministre prendra les mesures qui lui semblent nécessaires et adéquates pour réinstaller, dans une zone réservée ou transférée, les Indigènes ayant été expulsés de terres situées dans une zone transférée ou de terres situées hors d'une zone transférée mais que l'Indigène expulsé avait occupées durant une période ou dans des circonstances telles que, à l'avis du Ministre, cet Indigène pouvait raisonnablement s'attendre à pouvoir continuer à les occuper. A l'égard des autres Indigènes déplacés en vertu des dispositions de la loi de 1945 codifiant les lois relatives aux Indigènes (zones urbaines) [*Natives (Urban Areas) Consolidation Act, 1945*], le Ministre n'assume pas d'autre obligation que de s'efforcer ou d'apporter son aide en vue de trouver un emploi à cet Indigène, ou de l'installer.

*Loi No 19 de 1954 sur la réinstallation des Indigènes*  
(*Natives Resettlement Act, No. 19, 1954*)

82. Le premier rapport de la Commission a décrit les mesures de traitement différentiel en matière de propriété immobilière et les dispositions concernant

<sup>60</sup> *Ibid.*, 1954, p. 982 et 983.

<sup>61</sup> Déclaration faite par le membre représentant Pinetown, *ibid.*, p. 1097 à 1099.

<sup>62</sup> *Union of South Africa, House of Assembly Debates*, (Hansard), 1954, p. 975 à 977 et 999.

l'établissement et la résidence qui s'appliquaient dans l'Union Sud-Africaine, jusqu'au début de l'année 1953, conformément à la législation en vigueur<sup>63</sup>. On signalait que, aux termes de la loi No 25 de 1945, codifiant les lois relatives aux Indigènes (zones urbaines) [*Natives (Urban Areas) Consolidation Act, No. 25, 1945*] et de la loi No 41 de 1950 sur les zones réservées (*Group Areas Act, No. 41, 1950*) telle qu'elle a été amendée en 1952, les Indigènes étaient empêchés d'acquérir un terrain situé à l'intérieur d'une zone urbaine et appartenant à une personne autre qu'un Indigène; d'autre part, les droits d'occupation et/ou de propriété pouvaient être réservés à certains groupes raciaux, à l'exclusion des autres, dans les zones déclarées "spécifiées".

En 1949, le Gouverneur général déclara que quatre secteurs urbains de la ville de Johannesburg: Sophiatown, Martindale, Newclare et Pageview, étaient habités surtout par des Indigènes<sup>64</sup>; dans ces secteurs, où résidaient environ 58.000 Indigènes, ceux-ci avaient acquis des droits de pleine propriété sur environ 600 parcelles; d'autres parcelles étaient la propriété d'Européens, de personnes de couleur ou d'Asiatiques. Ces secteurs urbains étant surpeuplés, le conseil municipal de Johannesburg discutait, depuis 1930, de la possibilité de porter remède aux taudis qui s'étaient répandus dans ces zones. Plusieurs enquêtes furent menées et des consultations eurent lieu entre le conseil municipal de Johannesburg et le Ministre des affaires indigènes à partir de 1950, en vue d'étudier les mesures à prendre pour faire disparaître les taudis et réinstaller l'excédent de population indigène. Rien, cependant, ne fut entrepris.

83. Au début de 1954, le Ministre des affaires indigènes présenta un projet de loi tendant à "déplacer les Indigènes de toutes zones de la circonscription magistrale (*magisterial district*) de Johannesburg ou des circonscriptions adjacentes et à les réinstaller ailleurs, et, à cette fin, à instituer un bureau et à déterminer ses attributions; et à prendre des dispositions quant aux autres matières accessoires y relatives".

84. En introduisant ce projet de loi, le Ministre des affaires indigènes a déclaré que son intention première était de faire disparaître les taudis de façon effective et d'aider les Indigènes à échapper à la malpropreté des faubourgs surpeuplés en les déplaçant vers des quartiers réservés (*Native locations*) où ils jouiraient de conditions de vie plus décentes.

85. Cependant, l'Opposition prétendit que ces objectifs auraient pu être réalisés moyennant les pouvoirs dont le Ministre avait été nanti par la loi relative aux Indigènes (zones urbaines), et que l'intention véritable du projet de loi était de déposséder les Indigènes de leurs droits de propriété et de les priver du droit d'acquérir et de conserver des propriétés immobilières. L'Opposition proposa que l'Assemblée rejette le projet de loi en invoquant, entre autres, les motifs suivants:

"a) Ce projet usurpe les pouvoirs et les droits dont les autorités locales sont nanties de par la loi; il est antidémocratique et dictatorial;

"b) Il prive les personnes que l'on se propose de déplacer des titres de pleine propriété qu'elles ont acquis, sans leur donner en contrepartie la possibilité d'acquérir de tels titres dans les zones qui leur sont destinées;

"c) Il prévoit le déplacement forcé de personnes qui résident légalement dans une zone, sans essayer d'obtenir leur coopération;

"d) Il nantit le Ministre du pouvoir de déplacer des personnes sans lui imposer une obligation correspondante tendant à fournir en échange un logement à tous ceux qui sont ainsi déplacés; et

"e) Le plan de déplacement qui est envisagé par cette loi se révélera dangereux pour la sécurité et la stabilité, qui constituent la base des relations harmonieuses entre les races et de la sauvegarde de l'Afrique du Sud<sup>65</sup>."

L'Opposition a encore présenté les arguments suivants: aux termes de l'article 9, h, de la loi sur les zones urbaines, la municipalité de Johannesburg aurait pu déclarer, avec le consentement du Ministre, que la zone dans laquelle seraient réinstallés les Indigènes déplacés ne serait pas soumise aux mesures de contrôle appliquées aux quartiers réservés (*Native locations*) et que, par la suite, les Indigènes auraient pu y conserver les droits de pleine propriété qu'ils possédaient dans les secteurs urbains d'où ils auraient été déplacés. Or, conformément au projet de loi, les propriétaires indigènes seraient réinstallés dans un quartier réservé (*Native location*) soumis à un contrôle et dans lequel ils ne pourraient jouir de droits de propriétaires immobiliers. Priver ainsi les Indigènes de leurs droits est contraire à l'article 7, c, de la loi No 17 de 1939 modifiant la loi sur la création du Fonds indigène et les terres réservées aux Indigènes (*Native Trust and Land Amendment Act No 17, 1939*), qui énonçait le principe que, lorsqu'un Indigène est exproprié d'un terrain, il a le droit d'obtenir un titre de propriété équivalent dans la zone où il établira sa résidence future<sup>66</sup>.

86. Les membres représentant les Indigènes (Mme Ballinger et M. Stuart) ont soutenu que l'intention de la loi sur les zones urbaines était de concéder, à l'intérieur des villes, des emplacements où les membres de la communauté indigène qui s'étaient urbanisés pourraient vivre comme des résidents ordinaires, en sécurité, jouissant du droit de louer et d'acheter. Il n'était, par conséquent, pas excessif de demander que le travailleur indigène, dont la présence dans les villes est considérée comme désirable, ait l'autorisation de conserver, dans les rares cas où il a pu l'acquérir, le droit fondamental d'être propriétaire du bien-fonds qu'il habite, ni de satisfaire son besoin essentiel "d'un état de choses où il ne soit pas enrégimenté et où il puisse vivre comme un homme libre". Les Indigènes ne sont nullement opposés à vivre à part des Européens et préfèrent même cette solution, mais ils sont opposés à ce qu'on les parque dans une zone en leur disant que tout ce à quoi ils peuvent aspirer, quels que soient leurs efforts, est un niveau d'existence sous-économique<sup>67</sup>.

87. Le Ministre des affaires indigènes, pour répondre à ces objections, a déclaré qu'il ne se trouvait pas d'endroit en Afrique du Sud où, les Indigènes possédant des droits de propriété, ne se soient développés des taudis, et que les quartiers indigènes situés dans les zones urbaines européennes ne pourraient être convenablement contrôlés et maintenus à un niveau décent si l'on y accordait aux Indigènes des droits de pleine propriété. Il ne pouvait partager l'opinion de ceux qui prétendent que l'on devrait accorder aux Indigènes

<sup>63</sup> A/2505, par. 548 à 550 et 555 à 590.

<sup>64</sup> Journal officiel du Gouvernement de l'Union Sud-Africaine, 1949, *Government Notices*, Nos 192, 193 et 194.

<sup>65</sup> *Union of South Africa, House of Assembly Debates*, (Hansard) Second Sitting, 11th Parliament, p. 2541 et 2542.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 3191, 3207 à 3209, 3224, 3304 et 3305.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 3098, 3230 et 3231.

urbanisés ayant reçu une formation professionnelle dans l'industrie et faisant partie de la population permanente de la ville le droit d'être propriétaire et qu'il faudrait assurer aux Indigènes les plus évolués des garanties pour les biens qu'ils possèdent dans certaines parties des secteurs urbains indigènes. Il relève de la politique du gouvernement que "dans ce qui doit être l'Afrique du Sud blanche, un Indigène ne doit pas posséder de terrain"; il n'est pas possible au gouvernement du parti nationaliste de s'écarter de ce principe. Il aimerait pouvoir retirer aux Indigènes tous les droits de pleine propriété qu'ils possèdent hors des réserves. Néanmoins, durant une période de transition, on ne privera pas les Indigènes, dans certains endroits, de leurs droits de pleine propriété, si cela ne crée pas de problème sérieux.

88. Pour répondre à l'argument soulevé par l'Opposition contre l'expropriation des biens immobiliers possédés par les Indigènes sans leur donner en contrepartie un autre titre de propriété, le Ministre des affaires indigènes a proposé un amendement au projet de loi, prévoyant que les Indigènes dont les terrains auront été expropriés conformément à la loi proposée seront autorisés à acheter des terrains appartenant au Fonds indigène de l'Afrique du Sud (*South African Native Trust*) ou qu'on les aidera à acheter des terres dans une "zone transférée" (*released area*). L'Opposition n'a pas jugé que cette mesure constituait une contrepartie suffisante à la privation du droit de pleine propriété. Elle a fait remarquer que les terres possédées par le Fonds indigène dans les réserves ou situées dans des zones transférées sont rares et que les Indigènes n'ont pratiquement aucun espoir de pouvoir en acquérir. En outre, ces terres se trouvent dans des zones agricoles éloignées des centres urbains et les Indigènes urbanisés devraient, pour s'y installer, abandonner le mode de vie auquel ils sont habitués. Un grand nombre des Indigènes qui seraient dépossédés par la loi proposée étant des ouvriers spécialisés, ou exerçant des professions libérales ou se livrant à des affaires, s'ils devaient s'établir dans des réserves indigènes ou dans des zones transférées, ne pourraient gagner leur vie en utilisant les qualifications qu'ils ont acquises<sup>68</sup>.

89. La loi sur la réinstallation des Indigènes, telle qu'elle a été adoptée, crée un Bureau pour la réinstallation des Indigènes (*Native Resettlement Board*), lequel est nanti de pouvoirs étendus qui, en fait, priment ceux du conseil municipal de Johannesburg. Ce bureau est autorisé à acquérir, par des achats ou des expropriations, autant de terres qu'il le juge nécessaire pour effectuer le déplacement des Indigènes résidant dans les zones spécifiées et pour aménager leur réinstallation dans d'autres lieux; il est autorisé à construire des maisons et autres installations sur les terres qui lui appartiennent et à louer ces terres ou ces maisons ou à les mettre à la disposition d'Indigènes déplacés des zones spécifiées. Les attributions du Bureau ne l'autorisent pas, cependant, à vendre les terrains qu'il a acquis et qu'il a mis en valeur pour en transférer la propriété à des Indigènes. Le Bureau peut, avec l'autorisation écrite du Ministre, exproprier des terrains situés dans les secteurs urbains de Sophiatown, Martindale, Newclare et Pageview, ou dans toute autre zone, à Johannesburg ou dans le voisinage, pouvant être proclamée "zone spécifiée" par le Gouverneur général. La loi prévoit les conditions d'une telle expropriation et les indemnités compensatoires.

90. Tout Indigène résidant dans l'un des quatre secteurs urbains mentionnés par la loi ou dans toute autre zone à laquelle les dispositions de la loi seront étendues par une proclamation du Gouverneur général, peut être obligé par le Bureau à évacuer les lieux dans lesquels il réside avec sa famille, ceci dans un délai minimum d'un mois. Il est prévu cependant qu'aucun Indigène habilité, conformément aux règles existantes, à résider dans les secteurs urbains de Sophiatown, Martindale, Newclare ou Pageview, ou qu'aucun individu qui est le seul occupant légal d'une maison située dans une zone autre que celles visées par la loi, ne peut recevoir l'ordre d'évacuer les lieux, à moins qu'on ne lui offre une maison ou un autre lieu de résidence pour lui-même et sa famille ou, s'il préfère, le droit d'occuper un terrain sur lequel lui-même subviendra aux besoins de logement. Les Indigènes appartenant aux zones autres que les quatre secteurs mentionnés et qui ne sont pas seuls à occuper une maison peuvent recevoir l'ordre de quitter, même si on ne leur offre que le droit d'occuper un terrain dépourvu de toute construction.

*Loi No 21 de 1954 modifiant la loi sur la procédure criminelle et les jurés* (*The Criminal Procedure and Jurors Amendment Act, No. 21, 1954*)

91. La loi de 1917 sur la procédure criminelle et l'administration des preuves (*The Criminal Procedure and Evidence Act, 1917*), telle qu'elle avait été amendée avant l'adoption de la loi No 21 de 1954, prévoyait que, dans toute cause pénale portée devant une instance supérieure (*Superior Court*), à l'exception de la Haute Cour indigène du Natal (*Native High Court of Natal*) et de certains tribunaux répressifs spécialement constitués, tout procès serait mené devant un juge et un jury, à moins que l'accusé ne désire être jugé en l'absence d'un jury<sup>69</sup>. La loi antérieure prévoyait également que toute personne du sexe masculin, âgée de 25 à 60 ans, inscrite comme électeur sur les listes électorales parlementaires et remplissant certaines conditions en matière de propriété ou de revenu, serait habilitée à fonctionner comme juré dans un procès criminel<sup>70</sup>.

92. Le projet de loi de 1954 tendant à modifier la loi sur la procédure criminelle et les jurés (*The Criminal Procedure and Jurors Amendment Bill, 1954*) a été introduit en vue d'apporter de nombreux changements à la procédure criminelle et, en particulier, pour se conformer à la pratique courante, selon laquelle la majorité des procès avaient lieu en l'absence de jury.

93. Au cours des débats parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi, on a fait remarquer que ce qui avait amené la disparition du jury dans la plupart des cas était le sentiment qu'un procès mené devant un jury ne serait pas jugé en toute équité dans les nombreux cas où un Indigène était accusé d'avoir attaqué un Blanc ou inversement<sup>71</sup>; selon les termes employés par le sénateur Jackson (Opposition), "dans un pays où des incidents peuvent éclater entre les races et où les jurys ne sont composés de membres que d'une seule race, le danger existe que des préjugés puissent prévaloir<sup>72</sup>".

<sup>69</sup> *The Revised Statutes of the Union of South Africa*, vol. 3, p. 184 et 206 à 208.

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 184.

<sup>71</sup> Déclaration par l'Honorable B. Salomon (Opposition), *Union of South Africa, House of Assembly Debates*, (Hansard) Second Sitting, 11th Parliament, p. 2353.

<sup>72</sup> *Union of South Africa Senate Debates*, Second Session, 11th Parliament, p. 2325.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 3228 à 3244.

94. Après la seconde lecture du projet de loi, le Ministre de la justice a présenté un amendement aux termes duquel seuls les Européens auraient qualité pour fonctionner comme membres d'un jury; il a déclaré que, même si, selon la loi antérieure, quelques non-Européens avaient, en principe, le droit d'être nommés jurés, en pratique, seuls les Européens avaient été appelés à cette fonction.

95. Des objections à cet amendement furent formulées par certain membres de l'Opposition, qui firent remarquer que, selon la politique d'*apartheid*, les Indigènes devraient avoir le droit de demander que leurs procès soient menés devant un jury d'Indigènes ou par des assesseurs indigènes, alors que, aux termes de l'amendement, tous, Blancs, Indigènes et personnes de couleur, doivent être jugés par un jury d'Européens, s'il y en a un; une telle discrimination va au-delà du principe de l'*apartheid*.

On a mentionné un autre projet de loi qui avait été présenté à l'Assemblée et prévoyait l'abolition de la Cour suprême indigène au Natal; on a exprimé l'avis que, dans certains cas, qui, auparavant, tombaient sous la juridiction de cette Cour, par exemple les cas où des coutumes indigènes étaient en cause, il pourrait être opportun de permettre aux Indigènes de participer à l'administration de la justice.

96. Le Ministre de la justice a répliqué que, si la loi n'était pas amendée de façon à interdire l'inscription des non-Européens sur les listes des jurés, le danger existait que soient nommés des jurys mixtes, situation généralement considérée comme indésirable. Il formula également des objections contre toute disposition qui autoriserait des jurys composés exclusivement d'Indigènes ou de personnes de couleur, et déclara que l'époque n'était pas encore venue où les non-Européens avaient fait suffisamment de progrès pour pouvoir fonctionner comme membres de jurys<sup>73</sup>.

97. La loi de 1954 modifiant la loi sur la procédure criminelle et les jurés, telle qu'elle a été adoptée, prévoit, entre autres dispositions, que tout Européen du sexe masculin, âgé de 25 à 60 ans, inscrit comme électeur sur les listes électorales parlementaires de l'Union, sera habilité à fonctionner comme juré dans un jury quelconque nommé pour un procès criminel. Le procès ne se déroulerait devant un juge et un jury que si l'accusé en fait la demande expresse, soit lors de la conclusion de l'instruction, dans les trois semaines qui suivent la date de sa mise en accusation, soit dans les sept jours suivant la date de la réception par lui de l'acte d'accusation. Dans tous les cas, le Ministre de la justice peut ordonner qu'un procès soit mené sans jury si l'accusé est un Européen et si l'infraction a été commise contre un non-Européen ou concerne celui-ci ou inversement.

*Règlements pour le contrôle des réunions, rassemblements ou attroupements dans les zones indigènes —*

*Proclamation No 97 de 1954 (Regulations for Control of Meetings, Gatherings or Assemblies in Native Areas — Proclamation No. 97, 1954.*

<sup>73</sup> *The Union of South Africa, House of Assembly Debates*, (Hansard) Second Sitting, 11th Parliament, p. 3760 à 3768. Il faut aussi remarquer que, dans la réponse qu'il a donnée à une question semblable concernant le droit des Indigènes de fonctionner comme jurés ou comme assesseurs, question posée au cours de la discussion du projet de loi sur l'abolition de la Haute Cour indigène, le Ministre de la justice a déclaré qu'«il n'est certainement pas disposé actuellement à donner des directives quelconques concernant l'emploi de jurés indigènes» ou d'assesseurs indigènes.

98. Le mémorandum que le Gouvernement de l'Inde a adressé l'an dernier à la Commission mentionnait des règlements, publiés par le Gouverneur général de l'Union, en vertu des pouvoirs que lui avait conférés la loi No 38 de 1927 sur l'administration des Indigènes (*Native Administration Act No. 32, 1927*), interdisant toute réunion, tout rassemblement ou tout attroupement groupant plus de dix Indigènes à la fois<sup>74</sup>.

99. Ces règlements furent remplacés par ceux mis en vigueur par la proclamation No 198 de 1953, aux termes de laquelle se rendait coupable d'un délit passible d'une amende ou d'emprisonnement allant jusqu'à trois ans, toute personne qui tiendrait, présiderait ou prendrait la parole à une réunion groupant plus de dix Indigènes à la fois ou autoriserait une telle réunion dans son kraal ou dans des locaux ou terrains sous son contrôle, à moins que ladite réunion n'ait été autorisée par écrit par le Commissaire pour les Indigènes ou le magistrat de la zone en question. N'étaient pas soumises à cette interdiction certaines catégories particulières de réunions et de rassemblements, comprenant les réunions à but religieux, administratif ou éducatif, des rassemblements en rapport avec des fêtes et des réjouissances de famille, et des réunions tenues par les titulaires de certaines charges électives.

100. Dans un discours prononcé pour introduire une motion demandant au gouvernement de «restituer et de maintenir les droits et les libertés du peuple» et de «rapporter toute loi ou règlement portant atteinte à ces droits ou à ces libertés», M. A. Hepplé (travailliste) a mentionné la proclamation No 198 de 1953 comme constituant une attaque menée par le Gouvernement contre le droit de libre assemblée et de réunion publique. Il a déclaré que ces règlements faisaient un délit pénal pour le peuple du fait d'accomplir les tâches normales d'une démocratie et il a attiré l'attention de l'Assemblée sur les dispositions de l'article 20 de la Déclaration universelle des droits de l'homme<sup>75</sup>. Sa motion, cependant, ne trouva aucun appui en dehors de son parti.

101. Les règlements mis en vigueur par la proclamation No 198 de 1953 ont été à leur tour amendés, le 17 mai 1954, par la proclamation No 97, aux termes de laquelle l'autorisation de tenir des réunions auxquelles participeraient plus de dix Indigènes pourrait émaner également du Secrétaire des affaires indigènes ou d'un commissaire principal pour les Indigènes. En outre, à part les exceptions déjà mentionnées, il ne serait pas nécessaire d'obtenir une autorisation pour des réunions tenues par un candidat régulièrement désigné se présentant aux élections au Sénat, à l'Assemblée ou à un Conseil provincial.

## II. — Appréciation des mesures de traitement différentiel à la lumière des dispositions de la Charte relatives aux droits de l'homme et à la lumière de la Déclaration universelle des droits de l'homme

CONFRONTATION DES TEXTES ANALYSÉS AVEC LES OBLIGATIONS QUI INCOMBENT À L'UNION SUD-AFRICAIN EN VERTU DES DISPOSITIONS DE LA CHARTE RELATIVES AUX DROITS DE L'HOMME

102. Les mesures législatives et réglementaires analysées plus haut font partie de la politique d'*apartheid* poursuivie par le Gouvernement de l'Union Sud-Afri-

<sup>74</sup> A/2505, annexe II, p. 139.

<sup>75</sup> *Union of South Africa, House of Assembly Debates*, (Hansard) Second Sitting, 11th Parliament, p. 625, 639 et 640.



caine. Elles ont pour effet incontestable d'augmenter et d'aggraver la discrimination qui existait auparavant dans les domaines de la résidence, du droit de propriété, du travail et de l'exercice des professions, de l'usage des services publics, de l'éducation, de l'application du droit pénal et de la liberté de réunion. La Commission ne peut dès lors que constater que tout ce qu'elle a dit au paragraphe 869 de son premier rapport s'applique également, *mutatis mutandis*, à ces nouvelles mesures, et qu'en les adoptant, le Gouvernement de l'Union Sud-Africaine a manqué aux obligations contractées par lui en vertu de l'Article 56 de la Charte; de même, ces mesures sont en contradiction avec le but énoncé au paragraphe 3 de l'Article premier de la Charte.

#### CONFRONTATION DES TEXTES ANALYSÉS AVEC LES DISPOSITIONS DE LA DÉCLARATION UNIVERSELLE DES DROITS DE L'HOMME

##### a) *Confrontation des textes analysés avec les dispositions de la Déclaration relatives à tel ou tel droit spécifique*

###### *Résidence et droit de propriété*

*Loi No 18 de 1954 tendant à modifier la loi sur la création du Fond indigène et sur les terres réservées aux Indigènes* (Act to amend the Native Trust and Land Act, 1936, No. 18, 1954)

*Loi No 19 de 1954 sur la réinstallation des Indigènes* (The Native Resettlement Act, No. 19, 1954)

103. La loi No 18 de 1954 a notamment pour objet de réduire le nombre des Indigènes occupant des terres sur les fermes en qualité de *squatters* ou d'un contrat de *labour tenancy*. Le gouvernement n'assume pas pour certains des Indigènes qui peuvent être ainsi évincés de terres qu'ils occupaient souvent depuis des générations l'obligation de leur assurer un établissement équivalent sur une autre terre ou même quelque autre emploi. Cette loi apporte, en outre, des restrictions en ce qui concerne le morcellement, le partage, l'aliénation et la location de certaines terres appartenant aux Indigènes.

104. La loi No 19 de 1954 a également pour objet d'évincer les Indigènes établis depuis longtemps dans certains faubourgs de Johannesburg. Bien qu'elle prévoie que cette éviction ne pourra avoir lieu qu'à condition que les évincés soient réinstallés dans un nouveau quartier, elle ne donne pas la possibilité à ceux d'entre eux qui possédaient en pleine propriété des biens immeubles dans leurs anciennes résidences d'acquérir des droits équivalents dans le lieu où ils seront transférés.

105. La Commission est d'avis que les dispositions, tant de la loi No 18 de 1954 que de la loi No 19 de 1954, ne sont pas conformes à celles de l'alinéa 1 de l'Article 13 de la Déclaration. En outre, la Commission est d'avis que la disposition de la loi No 19 de 1954, qui ne permet pas aux Indigènes évincés, qui possédaient en pleine propriété des biens immeubles dans leurs anciennes résidences, d'acquérir des droits équivalents dans le lieu où ils seront transférés, n'est pas conforme aux dispositions de l'article 17 de la Déclaration. Le paragraphe 1 de l'article 13 et l'article 17 de la Déclaration sont rédigés comme suit :

#### "Article 13

"1) Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un Etat."

#### "Article 17

"1) Toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété.

"2) Nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété."

#### *Travail et exercice des professions*

*Loi No 48 de 1953 sur la main-d'œuvre indigène (règlement des conflits du travail)* [The Native Labour (Settlement of Disputes) Act No. 48, 1953]

106. La loi No 48 de 1953 a privé certains salariés indigènes du droit de participer à des syndicats ouvriers reconnus, droit qu'ils possédaient auparavant<sup>70</sup>; elle a également interdit aux salariés indigènes de se mettre en grève; elle a enfin institué un système de règlement des conflits du travail, concernant les salariés indigènes, excluant les intéressés ou leurs représentants de toute participation aux échelons supérieurs de la procédure.

107. La Commission est d'avis que les dispositions mentionnées plus haut de la loi No 48 de 1953 ne sont pas conformes à celles du paragraphe 1 de l'article 20 et de l'article 23 de la Déclaration, et plus spécialement du paragraphe 4 de ce dernier. Le paragraphe 1 de l'article 20 et l'article 23 de la Déclaration sont rédigés comme suit :

#### "Article 20

"1) Toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques."

#### "Article 23

"1) Toute personne a droit au travail, au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail et à la protection contre le chômage.

"2) Tous ont droit, sans aucune distinction, à un salaire égal pour un travail égal.

"3) Quiconque travaille a droit à une rémunération équitable et satisfaisante lui assurant ainsi qu'à sa famille une existence conforme à la dignité humaine et complétée, s'il y a lieu, par tous autres moyens de protection sociale.

"4) Toute personne a le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts."

#### *Usage des services publics*

*Loi No 49 de 1953 sur la séparation obligatoire dans les services publics* (Reservation of Separate Amenities Act, No. 49, 1953)

108. La loi No 49 de 1953 a consacré le principe de la ségrégation des individus appartenant à divers groupes en ce qui concerne l'accès et l'usage des services publics. Elle a autorisé en outre, tant les autorités publiques que les personnes privées chargées de la gestion d'un service public, à aménager des facilités séparées pour ces individus sans tenir nécessairement compte du principe de l'égalité effective de celles-ci, consacré sous le système antérieur.

109. La Déclaration ne contient pas, toutefois, de disposition spécifique visant l'égalité dans l'usage des services publics.

<sup>70</sup> La situation des syndicats ouvriers indigènes reste inchangée: ils ne sont pas interdits, mais ne bénéficieront pas d'une reconnaissance officielle (*A Survey of Race Relations in South Africa, 1952-1953*, publié par le South African Institute of Race Relations).

## Education

*Loi No 47 de 1953 sur l'éducation des Bantous* (The Bantu Education Act, No. 47, 1953)

110. La loi No 47 de 1953 présente surtout un aspect administratif, son but immédiat étant de transférer l'éducation des Bantous de la compétence des provinces à celle du Département des affaires indigènes de l'Union. Toutefois, les déclarations faites par le Ministre des affaires indigènes devant l'Assemblée et reproduites au paragraphe 5 plus haut ne laissent aucun doute sur l'objectif réellement poursuivi, à savoir de créer à l'intention de la population bantoue un système d'éducation différent de celui qui existe pour le reste de la population, "compte tenu des possibilités qui lui seront offertes dans la vie et du domaine dans lequel elle vit...". En outre, les parents des élèves sont privés de l'initiative qu'ils possédaient pour la création des écoles et par conséquent de la possibilité de choisir le genre d'éducation à donner à leurs enfants.

111. La Commission est d'avis que la loi No 47 de 1953, surtout par son esprit, n'est pas conforme aux dispositions de l'article 26 de la Déclaration, rédigée comme suit :

### "Article 26

"1) Toute personne a droit à l'éducation. L'éducation doit être gratuite, au moins en ce qui concerne l'enseignement élémentaire et fondamental. L'enseignement élémentaire est obligatoire. L'enseignement technique et professionnel doit être généralisé; l'accès aux études supérieures doit être ouvert en pleine égalité à tous en fonction de leur mérite.

"2) L'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et au renforcement du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle doit favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes nations et tous les groupes raciaux ou religieux, ainsi que le développement des activités des Nations Unies pour le maintien de la paix.

"3) Les parents ont, par priorité, le droit de choisir le genre d'éducation à donner à leurs enfants."

## Droit pénal

*Loi No 21 de 1954 modifiant la loi sur la procédure criminelle et les jurés* (The Criminal Procedure and Jurors Amendment Act, No. 21, 1954)

112. La loi No 21 de 1954 a prévu que seuls les Européens peuvent être membres d'un jury dans le jugement des affaires criminelles, alors même que l'accusé ou la victime du crime appartient au groupe non blanc. Cette mesure paraît être d'une gravité toute particulière à la lumière de la situation raciale et des tensions, ressentiments et craintes que celle-ci engendre. Il est vrai que l'accusé est jugé sans jury, sauf s'il le demande; toutefois, dans ce cas, il est privé d'une garantie que le droit général du pays considère comme essentielle pour l'accusé.

113. La Commission est d'avis que les dispositions de la loi No 21 de 1954 ne sont pas conformes aux dispositions des articles 3 et 10 de la Déclaration. Ces dispositions sont rédigées comme suit :

### "Article 3

"Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne."

## "Article 10

"Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera, soit de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle."

## Liberté de réunion

*Règlements pour le contrôle des réunions, rassemblements ou attroupements dans les zones indigènes — Proclamation No 97 de 1954* (Regulations for Control of Meetings, Gatherings or Assemblies in Native Areas — Proclamation No. 97, 1954)

114. Les règlements publiés en 1953 et 1954 amendent des règlements antérieurement en vigueur; les nouveaux règlements interdisent, sous peine de sanctions pénales, des réunions, rassemblements, etc., non autorisés, dans les zones indigènes auxquels participeraient plus de dix Indigènes, à l'exception de certaines réunions énumérées dans les règlements. Les nouveaux règlements, tout en maintenant le système antérieur, renforcent tant les mesures de contrôle des réunions, rassemblements, etc., que les mesures répressives.

115. La Commission est d'avis que l'ensemble de cette réglementation, plus particulièrement avec les aggravations qui y ont été introduites au cours des derniers mois, n'est pas conforme à la disposition de l'article 2 de la Déclaration, d'après laquelle "Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation". En conséquence, à la suite de cette réglementation, les individus, en raison de leur appartenance à un groupe ethnique, se voient restreints dans l'exercice du droit fondamental reconnu à "toute personne" en vertu du paragraphe 1 de l'article 20 de la Déclaration.

b) *Jugement sur la conformité de l'ensemble de la législation analysée avec certains articles de la Déclaration proclamant des principes généraux*

116. De même que pour les mesures législatives antérieures s'inscrivant dans le cadre de la politique d'apartheid, politique qui se fonde sur l'idée de l'inégalité des races humaines, la Commission est d'avis que les nouvelles mesures, analysées plus haut, sont contraires aux dispositions de l'article premier, de l'article 2 et de l'article 7 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, rédigées comme suit :

### "Article premier

"Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité."

### "Article 2

"Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

"De plus, il ne sera fait aucune distinction fondée sur le statut politique, juridique ou international du pays ou du territoire dont une personne est ressortissant."

tissante, que ce pays ou territoire soit indépendant, sous tutelle, non autonome ou soumis à une limitation quelconque de souveraineté.”

#### “Article 7

“Tous sont égaux devant la loi et ont droit sans distinction à une égale protection de la loi. Tous ont droit à une protection égale contre toute discrimination qui violerait la présente Déclaration et contre toute provocation à une telle discrimination.”

La Commission est également d'avis que la situation générale, aggravée par les mesures récentes, ne permet

pas la pleine application des principes énoncés au paragraphe 2 de l'article 29 de la Déclaration, rédigé comme suit :

#### “Article 29

“2) Dans l'exercice de ses droits et dans la jouissance de ses libertés, chacun n'est soumis qu'aux limitations établies par la loi exclusivement en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général dans une société démocratique.”

### Chapitre IV

## EVOLUTION RECENTE DE LA SITUATION RACIALE DANS L'UNION SUD-AFRICAINE

### (Une année de vie sud-africaine sous le régime de l'apartheid)

117. La Commission relate dans le présent chapitre un certain nombre d'informations relatives à la situation raciale dans l'Union Sud-Africaine, et concernant des faits qui se sont produits, notamment depuis la parution de son premier rapport. Les informations ne sont pas exposées dans un ordre chronologique, mais groupées sous un certain nombre de rubriques. Des renvois, d'une rubrique à une autre, ont été faits chaque fois que cela a paru utile.

118. La Commission s'est abstenue de porter des jugements sur les informations reproduites par elle. Elle en donne toujours l'origine et n'en assume pas la responsabilité <sup>77</sup>.

#### I. — La question du droit de vote des gens de couleur et certains autres débats parlementaires de caractère politique concernant le problème racial

##### a) La question du droit de vote des gens de couleur

119. On trouvera dans le premier rapport de la Commission des indications sur la crise constitutionnelle provoquée par la question de l'exclusion des électeurs de couleur du Cap du registre électoral commun afin de les placer sur un registre séparé et de les doter d'une représentation parlementaire distincte <sup>78</sup>. Cette question est restée au cours des derniers mois l'un des centres principaux de la vie politique et parlementaire de l'Union.

120. En septembre 1953, les deux Chambres du Parlement, siégeant en session commune, comme le prescrit le *South Africa Act, 1909*, en pareille matière <sup>79</sup>, procédèrent à la troisième lecture du projet de loi tendant à modifier la loi relative à l'organisation de l'Afrique du Sud (*South Africa Act Amendment Bill*).

(Extrait de *South Africa*)

“Lorsque le vote eut lieu en troisième lecture, il y eut 122 voix pour le projet de loi et 78 contre. Pour l'emporter aux termes de la Constitution le Gouvernement devait obtenir au minimum 138 voix, soit les deux tiers du nombre total des membres des deux assemblées <sup>80</sup>.”

121. Au cours de ce débat, M. Strauss, chef du Parti unioniste et de l'Opposition à l'Assemblée, a fait, notamment, la déclaration suivante :

(Extrait de *South Africa*)

“Il est temps que le Gouvernement comprenne qu'il n'a pas reçu le mandat constitutionnel d'intervenir dans les dispositions du *South Africa Act* et que l'Opposition a reçu mandat de l'empêcher de s'attaquer à la Constitution et à tout ce qui peut porter atteinte à ses dispositions fondamentales.

“M. Strauss a invité le Gouvernement à accepter la situation telle qu'elle est et à ne pas entraîner le pays dans de nouvelles divisions. Les droits politiques des gens de couleur ne constituent pas un danger, mais si l'on cherche à porter atteinte à ces droits, on sera conduit à des difficultés incalculables et les dommages causés seront énormes <sup>81</sup>.”

122. Un membre du parti travailliste a proposé que le débat soit ajourné sans scrutin et a demandé au Premier Ministre de présenter à nouveau la loi tendant à assurer une représentation distincte à certaines catégories d'électeurs et de la renvoyer devant un comité spécial avant la deuxième lecture. Cela permettrait aux gens de couleur de présenter leurs propres vues, puisque les partis ont émis des opinions contradictoires au sujet de ce que pensent les gens de couleur du projet de loi <sup>81</sup>.

123. Bien qu'un orateur ait officiellement répudié cette dernière suggestion au nom du parti travailliste <sup>81</sup>, c'est à ce procédé que le Gouvernement eut recours, toutefois, après le rejet du projet de loi tendant à modifier la loi relative à l'organisation de l'Afrique du Sud (*South Africa Amendment Bill*) par les deux Chambres en session commune <sup>82</sup>. Le 2 octobre 1953, l'Assemblée et le Sénat en séance commune procédèrent à la première lecture du projet de loi de 1953 tendant à modifier et à valider la loi sur la représentation distincte de certaines catégories d'électeurs (*Separate Representation of Voters Act Validation and Amendment Bill, 1953*), introduit par le Gouvernement, et décidèrent la désignation d'une commission sous la présidence du Dr T. E. Dönges, Ministre de l'intérieur, pour faire une enquête à propos du projet de loi de 1953 tendant à modifier et à valider la loi

<sup>81</sup> *Ibid.*, 26 septembre 1953.

<sup>82</sup> Une autre tentative de réaliser l'objectif que se propose d'atteindre le gouvernement semble avoir été faite par la création d'une nouvelle *Court of Constitutional Appeal*; toutefois, cette fois-ci, dans le cadre de la Cour suprême de l'Union Sud-Africaine. La *Court of Constitutional Appeal* serait une Chambre séparée de la Cour suprême; elle se composerait de juges de cette cour désignés par le Gouverneur général. Cf. *South Africa*, 30 octobre 1953. Toutefois certains membres influents du Parti nationaliste se sont opposés à la réforme judiciaire. Cf. Déclarations de M. O. Pirow, Q.C., ancien Ministre de la justice, *ibid.*

<sup>77</sup> Les passages en retrait sont des citations de la source indiquée.

<sup>78</sup> A/2505, par. 478 à 482 et par. 722 à 728.

<sup>79</sup> A/2505, note 208.

<sup>80</sup> *South Africa*, 19 septembre 1953.

sur la représentation distincte de certaines catégories d'électeurs.

124. Dans son rapport au Gouverneur général<sup>83</sup>, ladite Commission indique qu'elle a tenu un certain nombre de séances pour entendre des témoignages, et que d'abondants témoignages avaient été produits pour compléter les observations écrites présentées par les parties intéressées que la Commission jugeait devoir inviter à témoigner personnellement devant elle. La Commission a estimé toutefois qu'elle ne pourrait achever son enquête pendant les vacances parlementaires. Elle a donc estimé que l'enquête serait mieux conduite par un organisme directement responsable devant le Parlement et s'est abstenue de faire aucune recommandation.

125. Le 1er février 1954, l'Assemblée et le Sénat décidèrent, par résolutions séparées, la création d'un comité mixte pour l'examen du projet de loi tendant à modifier et à valider la loi sur la représentation distincte de certaines catégories d'électeurs (*Joint Committee on the subject of the separate representation of voters act validation and amendment bill*), également sous la présidence du Dr Dönges, Ministre de l'intérieur. Le Comité présenta son rapport le 17 mars 1954<sup>84</sup>. Il recommanda l'adoption du projet de loi avec certaines modifications de détail.

126. En introduisant le projet de loi devant la session commune des deux Chambres, le Premier Ministre fit un exposé historique du problème. Il a fait, en outre, certaines déclarations dont voici le résumé :  
(Extrait de *South Africa*)

"Si le Gouvernement ne parvient pas à faire adopter son projet de loi, il s'efforcera d'obtenir un mandat lors des élections aux Conseils provinciaux qui doivent avoir lieu en juin. L'enquête du Comité spécial créé afin d'examiner le projet de loi au cours des vacances de Pâques a permis de consulter les gens de couleur. De leurs mémorandums et déclarations orales, il ressort que ceux-ci sont également divisés sur la question et que, a ajouté M. Malan, si tous les électeurs de couleur qualifiés avaient été effectivement inscrits sur les listes, il y en aurait 150.000 au lieu de 36.000 comme à présent.

"Les conditions requises des électeurs de couleur ont perdu tout leur sens, a poursuivi le Premier Ministre. Tous les gens de couleur peuvent lire, tous ont des biens immobiliers valant au moins 75 livres, et tous gagnent au moins 50 livres par an. Dans 50 ans, si l'on en croit des statistiques sérieuses, le nombre des gens de couleur au Cap dépassera celui des Blancs d'environ 2 millions. Aujourd'hui, dans les écoles du Cap, le nombre des enfants de couleur dépasse de 22.000 celui des Européens. Si cela n'est pas un grave problème méritant qu'on s'y arrête, alors, je vous demande, qu'est-ce qu'un grave problème ? a ajouté le Ministre.

"Protéger le droit de vote des Blancs en Afrique du Sud n'est pas une idée nouvelle, et il n'est ni injuste, ni immoral de le faire. La même question s'est posée dans d'autres pays du Commonwealth : au Canada et en Australie, où les groupes non européens ne constituent même pas une menace pour

l'autorité des Européens, le droit de vote ne leur a pas été accordé. En Nouvelle-Zélande, une représentation distincte a été donnée aux Maoris<sup>85</sup>."

127. (Extrait de *South Africa*)

"M. Strauss, chef du Parti unioniste et de l'Opposition... a dit que ce projet de loi constituait une mesure indésirable qui aurait seulement pour effet de maintenir le pays dans l'agitation et aggraverait les relations raciales. Il abaisse le prestige du pays aux yeux du monde. Le projet de loi doit être rejeté, car il amènerait les gens de couleur à perdre confiance dans la parole de l'homme blanc, mettrait en danger l'autorité des Blancs, pourrait entraîner la formation d'un solide front antiblanc. Contredisant M. Malan, M. Strauss a déclaré que la très grande majorité des témoignages produits devant le Comité spécial a démontré que les personnes de couleur étaient opposées au projet de loi. Il a également nié que les gens de couleur constituassent une menace pour l'autorité des Européens, puisqu'ils ne représentent que 3 pour 100 du nombre total des électeurs de l'Afrique du Sud<sup>86</sup>."

128. Un des faits saillants de ce débat a été l'acceptation par le gouvernement d'un amendement présenté par le nouveau groupe dissident qui s'était détaché du Parti unioniste<sup>87</sup>.

(Extrait du *Rand Daily Mail*)

"L'amendement prévoyait la création d'une liste électorale séparée pour les électeurs de couleur du Cap ; mais les électeurs de couleur, dont les noms figuraient sur la liste commune au 30 juin 1954, auraient le choix de rester sur la liste commune ou de demander leur inscription sur la liste des électeurs de couleur du Cap. Pour le reste, la liste des électeurs de couleur du Cap comprendrait les électeurs de couleur qui ont demandé leur inscription après le 30 juin et ceux qui ont été radiés de la liste commune comme ne remplissant plus les conditions requises et qui, ayant de nouveau rempli ces conditions, ont demandé leur réinscription après le 1er mars 1954<sup>87</sup>."

129. A la suite de l'acceptation de cet amendement, six membres de l'Independent United Party ont voté avec la majorité pour le projet amendé. Toutefois, le projet n'a pas été accepté en troisième lecture, la majorité requise des deux tiers des voix des membres des deux Chambres en séance commune n'ayant pas été réunie : neuf voix manquaient encore pour cette majorité<sup>88</sup>.

130. (Extrait du *Rand Daily Mail*)

"Après l'échec de la cinquième tentative du Gouvernement en vue de faire adopter une représentation séparée pour les électeurs de couleur du Cap, le Premier Ministre sortit de la Chambre prêt à faire une sixième tentative, comme il l'avait annoncé à la Chambre. Selon les Nationalistes, il se proposerait maintenant de modifier la composition du Sénat après les élections provinciales<sup>88</sup>."

Ce plan est décrit de la façon suivante :

(Extrait du *Rand Daily Mail*)

"Après avoir dissout le Sénat, les Nationalistes en feraient élire un autre, non à la représentation proportionnelle, comme cela a été fait depuis la création de l'Union, mais au scrutin majoritaire.

<sup>83</sup> *Report of the Commission to enquire into the subject matter of the separate representation of voters act validation and amendment bill, 1953, part I and part II*, The Government Printer, Pretoria, N.G., No. 20 and 21/1954.

<sup>84</sup> *Report, Proceedings and evidence of the Joint Committee on the subject of separate representation of voters act validation and amendment bill*, printed by order of the House of Assembly, avril 1954.

<sup>85</sup> *South Africa*, 22 mai 1954.

<sup>86</sup> Voir ci-après par. 135.

<sup>87</sup> *Rand Daily Mail*, 9 juin 1954.

<sup>88</sup> *Ibid.*, 15 juin 1954.



"Ce qui facilite la tâche des Nationalistes, c'est que, comme ils l'ont découvert à leur surprise, le mode de scrutin peut être modifié par le Gouverneur général en Conseil, c'est-à-dire, en fait, par le Cabinet; il n'est pas nécessaire de faire adopter un nouveau projet de loi.

"Leurs conseillers juridiques leur disent que le plan ne peut pas échouer. Les 32 membres élus du Sénat sont choisis dans chaque province par des collèges électoraux composés de tous les membres du Parlement et du Conseil provincial de la province.

"Jusqu'à maintenant les membres du Sénat ont été élus à la représentation proportionnelle... Mais, suivant le nouveau système projeté, un parti ayant la majorité simple dans une province pourrait s'emparer des huit sièges sénatoriaux.

"Ainsi, au Cap, dans l'Etat libre et dans le Transvaal, où les Nationalistes ont des majorités variables, ils pourraient obtenir 24 sièges — huit dans chaque province, au lieu des quatre, sept et cinq qu'ils détiennent sous le régime actuel.

"Au Natal, ils perdraient le siège unique qu'ils détiennent actuellement, car la majorité des membres du collège électoral soutient l'Opposition. Ils gagneraient ainsi huit sièges et n'en perdraient qu'un.

"Il faudrait que les Nationalistes s'assurent qu'après les élections provinciales ils détiennent la majorité au Cap et dans le Transvaal — l'Etat libre est solidement nationaliste. Ainsi, un simple amendement au *South Africa Act* lors de la prochaine session, prononçant la dissolution du Sénat, permettrait d'introduire le nouveau régime...<sup>89</sup>"

131. Les élections pour le renouvellement du Conseil provincial du Natal ont eu lieu en juin 1954 et se sont terminées par la victoire de l'Opposition (United Party)<sup>90</sup>. Les élections pour le renouvellement des conseils provinciaux des trois autres provinces de l'Union ont eu lieu au mois d'août 1954.

(Extrait du *New York Times*)

"Les résultats des élections dans les 147 circonscriptions électorales que comprennent les trois provinces votantes ont donné la répartition suivante des différents partis (les résultats d'une circonscription électorale de la Province du Cap restent encore en suspens):

|                 |       |               |    |                 |    |
|-----------------|-------|---------------|----|-----------------|----|
| Transvaal       | ..... | Nationalistes | 45 | Parti unioniste | 23 |
| Etat libre      | ..... | "             | 25 | "               | 0  |
| Province du Cap | "     | "             | 29 | "               | 24 |

"Deux représentants spéciaux pour les Indigènes seront élus ultérieurement dans la Province du Cap<sup>91</sup>."

#### b) Certains autres débats parlementaires de caractère politique concernant le problème racial

132. Au cours de la session du Parlement qui s'est terminée le 15 juin 1954, un certain nombre de débats ont eu lieu au cours desquels les divers aspects de la question raciale ont été évoqués. Parmi ces débats, on relève tout particulièrement ceux qui se sont déroulés à l'Assemblée du 3 au 8 février 1954 sur une motion de défiance au Gouvernement, introduite par le leader de l'Opposition, M. Strauss (Parti unioniste)<sup>92</sup> et ceux qui ont eu lieu, à l'Assemblée également, du 15 au 18

<sup>89</sup> *Ibid.*, 16 juin 1954.

<sup>90</sup> *Ibid.*, 18 juin 1954.

<sup>91</sup> *The New York Times*, 20 août 1954.

<sup>92</sup> *Union of South Africa, House of Assembly Debates* (Hansard), Nos 1 et 2, 1954.

février 1954 sur le *Part Appropriation Bill*<sup>93</sup>. On trouvera des extraits de certains discours prononcés, au cours de ces deux débats, dans le chapitre VI du rapport, exposant les diverses solutions du problème racial proposées dans l'Union Sud-Africaine elle-même.

## II. — Partis politiques nouveaux et groupements politiques nouveaux

### a) Parti libéral de l'Afrique du Sud

133. En 1953, l'Association libérale de l'Afrique du Sud (South African Liberal Association) a pris la décision de se transformer en parti politique sous le nom de Parti libéral de l'Afrique du Sud. Le Parti a tenu son premier Congrès en juillet 1953 et son deuxième Congrès en juillet 1954. On trouvera des renseignements sur le programme du Parti libéral au chapitre VI, exposant les diverses solutions du problème racial proposées dans l'Union Sud-Africaine elle-même.

### b) Parti fédéraliste de l'Afrique du Sud

134. En 1953, un autre parti politique, le Parti fédéraliste de l'Afrique du Sud, a été également fondé. Le programme du Parti comporte une réforme de la constitution actuelle de l'Union, qui élargirait la compétence des provinces et transformerait celle-ci en état fédératif. Les parties du programme concernant le traitement des populations non européennes sont également exposées au chapitre VI.

### c) Parti unioniste indépendant

135. (Extrait du *New York Times*)

"Il y a maintenant au Parlement un nouveau groupe de sept membres importants et respectés du Parti unioniste, représentant les diverses régions du pays, qui se désignent sous le nom du Parti unioniste indépendant et jugent que le principal problème est d'assurer la suprématie blanche. Le leader de ce groupe au Parlement est M. Bailey Bekker, ancien chef du Parti unioniste dans le Transvaal, la plus importante des quatre provinces de l'Union Sud-Africaine. Les indépendants ne sont pas des mécontents ou des isolés. Il est connu qu'il y a beaucoup d'hommes au sein du Parti unioniste qui pourraient un jour récuser la direction de Strauss et passer au Parti unioniste indépendant s'ils se convainquent que cela est nécessaire pour renforcer la suprématie blanche dans le pays<sup>94</sup>."

(Extrait du *Rand Daily Mail*)

"Le leader du Parti unioniste indépendant, M. P. B. Bekker, a annoncé à l'Assemblée que son groupe avait l'intention de tenir une conférence après les élections provinciales, en vue de former un parti conservateur. Le parti chercherait à rassembler tous les modérés.

"M. Bekker a dit:

"Il est maintenant tout à fait clair que le Parti unioniste, étant entre les mains d'une faction, s'est départi de ses principes traditionnels pour se laisser glisser irrémédiablement vers la gauche, dans une direction libérale.

"Le groupe du Parti unioniste indépendant diffère du Parti nationaliste par sa position à l'égard de la Constitution, des tribunaux et du républicanisme et l'application pratique de l'*apartheid*, du moins tel

<sup>93</sup> *Ibid.*, No 3, 1954.

<sup>94</sup> *The New York Times*, 14 février 1954.

que l'entendent certains des dirigeants les plus extrémistes de ce parti...

"Nous soutiendrons le Premier Ministre lorsqu'à notre avis il défendra les intérêts de l'Afrique du Sud, et nous lui serons opposés dans le même esprit pour les mêmes raisons...<sup>95</sup>"

#### d) *South African Congress of Democrats*

136. Cette nouvelle organisation se propose pour but d'atteindre l'égalité complète et dans tous les domaines de tous les individus habitant l'Union, sans aucune discrimination raciale ou de couleur. On trouvera des renseignements plus détaillés sur son programme au chapitre VI.

#### e) *Organisation des gens de couleur de l'Afrique du Sud*

137. (Extrait de *South Africa*)

"Une nouvelle organisation, l'Organisation des gens de couleur de l'Afrique du Sud, a été formée lors d'un congrès, groupant 60 délégués, qui a été tenu à Salt River.

"L'Organisation a pour principal but de faire reconnaître tous les droits démocratiques à toutes les populations d'Afrique du Sud, en matière politique, sociale, économique et culturelle.

"L'Organisation s'engage à organiser les personnes de couleur, à faire mieux comprendre leurs problèmes et à constituer une plus grande force pour la conquête de droits égaux.

"Ouvrant la Convention, M. E. A. Deane, qui présidait, a dit qu'il déplorait que les autres organisations des populations de couleur n'aient pas jugé utile d'assister à la réunion<sup>96</sup>."

### III. — Attitude des églises

138. Parmi les nombreuses manifestations des membres du clergé de diverses églises, la Commission a retenu les suivantes, qu'elle considère comme particulièrement typiques<sup>97</sup>:

#### a) *Déclaration commune des évêques de l'Eglise anglicane d'Afrique du Sud*

(Extrait de *South Africa*)

"Nous croyons que la seule politique nationale qui soit moralement défendable doit consister à offrir les plus grandes possibilités de développement aux membres de tous les groupes raciaux. Nous croyons qu'il est moralement injustifié de poursuivre une politique ayant pour but de maintenir un groupe racial déterminé dans une position d'infériorité permanente; et nous croyons que la discrimination raciale, telle qu'elle est pratiquée dans ce pays, tend à cette fin. Dans chaque groupe racial, il y a de grandes différences de capacité entre les hommes, et il est injuste que les possibilités offertes à un homme soient déterminées par le groupe racial auquel il appartient, et non par ses qualités et ses capacités. Une telle politique semble nous conduire vers l'un de ces systèmes de castes que l'Eglise a toujours désapprouvés<sup>98</sup>."

La déclaration condamne également la politique d'*apartheid* au nom du principe d'égalité, dans les termes suivants:

(Extrait de *South Africa*)

"Depuis l'adoption de la loi qui dispense l'Etat de l'obligation d'offrir des chances égales aux différents groupes raciaux, il n'est plus légitime de défendre la ségrégation raciale en faisant valoir qu'elle ne porte aucune atteinte au principe de l'égalité<sup>99</sup>."

La déclaration indique que si en fait, les Européens et les Africains suivent les services dans des bâtiments de culte séparés, rien n'empêche un membre africain de l'Eglise de venir prier dans toute église de son choix, et que le gouvernement n'a pas essayé d'intervenir en cette matière<sup>99</sup>.

Pour ce qui est de l'enseignement, tout en admettant qu'il est raisonnable que, dans les circonstances présentes, des écoles séparées existent pour les divers groupes raciaux, la déclaration exprime le désir qu'un changement dans l'opinion publique permette à quelques enfants de tous les groupes raciaux de recevoir une éducation en commun, ce qui ne ferait pas courir aux esprits de graves dangers, et ajoute:

(Extrait de *South Africa*)

"Nous croyons qu'il est moralement injustifié d'éduquer un groupe racial particulier de telle façon que ses membres ne puissent occuper que des positions subordonnées ou inférieures<sup>99</sup>."

#### b) *Conférences des églises réformées hollandaises sur les relations entre les races*

139. Au cours de ces dernières années, le Conseil missionnaire fédéral des églises réformées hollandaises de l'Union Sud-Africaine n'a pas patronné moins de cinq conférences consacrées à la situation raciale en Afrique du Sud. Sur les cinq conférences, seule la première était uniquement européenne, et la langue utilisée presque exclusivement l'afrikaans. Dans les quatre autres, les délégués bantous ou africains étaient en majorité. Une nouvelle conférence, groupant des leaders blancs des églises réformées hollandaises, s'est réunie à Pretoria, du 17 au 19 novembre 1953. Le sujet général de la conférence était: Les principes chrétiens dans l'Afrique du Sud multiraciale (*Christian Principles in Multi-Racial South Africa*) et treize rapports y ont été présentés. A l'issue de la conférence, une déclaration a été publiée, dans laquelle on relève les passages suivants:

(Extrait du livre *Christian Principles in Multi-Racial South Africa*)

"5) Tous les participants ont été animés du vif désir de parvenir à des solutions et de s'accorder sur certains points. Nous avons également ressenti l'urgence du problème, conscients du fait que les tensions raciales sont graves dans notre pays et que les divergences entre chrétiens européens ont un effet défavorable sur les non-Européens.

"6) Les entretiens n'ont pas changé les positions prises et tel n'était point le but recherché. Mais l'opinion suivante a constamment été émise: Nous ne pouvons partager vos croyances et vos convictions, mais nous reconnaissons volontiers votre honnêteté et votre droit de professer ces convictions.

"7) Nous avons constaté que nous avons, en tant que Chrétiens, beaucoup en commun. Nous avons notre foi commune dans le Christ, Notre Seigneur et

<sup>95</sup> *Rand Daily Mail*, 16 juin 1954.

<sup>96</sup> *South Africa*, 3 octobre 1953.

<sup>97</sup> La Commission a également pris connaissance de la déclaration sur les relations interraciales publiée en juin 1952 par les archevêques et évêques de l'Eglise catholique en Union Sud-Africaine et dans les protectorats, qui lui a été communiquée par l'Union catholique internationale du service social, la Conférence internationale des charités catholiques et par l'Union mondiale des organisations féminines catholiques. Voir A/AC.70/2, annexe C/V, chap. VI, par. 272.

<sup>98</sup> *South Africa*, 31 octobre 1953.

<sup>99</sup> *Ibid.*

Notre Sauveur, à qui nous devons l'obéissance suprême. Nous avons compris de nouveau que notre première tâche à tous est d'apporter l'Evangile aux non-Européens et de construire parmi eux l'Eglise du Christ. On peut même dire que, pour une grande partie, nos entretiens n'ont pas consisté en une discussion, mais que nous nous y sommes plutôt mutuellement consultés sur les moyens qui permettraient de nous organiser et de poursuivre plus efficacement notre mission évangélique. Il est remarquable que, malgré de sérieuses différences touchant la politique missionnaire, le travail missionnaire des diverses églises soit pratiquement très semblable.

"Pour cette raison, nous invitons chacun à lutter pour faire disparaître toute concurrence contraire au Christianisme entre les églises, de façon à donner un exemple aux non-Européens.

"8) Nous avons estimé que les non-Européens peuvent prétendre au droit et à la justice en toutes matières, importantes ou moins importantes, mais qu'il ne faut pas parler de droit si l'on n'accepte pas en même temps des devoirs fondamentaux.

.....

"10) Le Conseil missionnaire fédéral a annoncé qu'il avait décidé de réunir à une date ultérieure une conférence élargie, à laquelle seront invités des représentants blancs et non blancs des autres églises et sociétés missionnaires de notre pays. Le Conseil missionnaire fédéral décidera de la date, du lieu et de l'ordre du jour de cette nouvelle conférence. La présente conférence a formulé, ainsi qu'elle y avait été invitée, des suggestions concernant cette prochaine conférence<sup>100</sup>."

140. La Commission relève également l'information suivante, qui lui parvient au moment de conclure son rapport:

(Extrait de *La Suisse*)

"Abanson, 22 août 1954 (AFP) — S'adressant, samedi matin, à l'Assemblée du Conseil œcuménique des Eglises, le Dr Ben Marais, de Pretoria, conseiller de la délégation de l'Eglise réformée de Hollande en Afrique du Sud, a exhorté les Eglises à faire preuve de calme et d'esprit chrétien en traitant du problème de la ségrégation raciale.

"Un autre orateur, le président Mays, du Collège Morehouse, en Georgie, délégué noir de l'Eglise baptiste, avait précédemment affirmé que l'existence de la ségrégation raciale "était le plus grand scandale de l'Eglise, surtout aux Etats-Unis et en Afrique du Sud. Ce serait une triste page qu'écriraient les historiens futurs, ajouta-t-il, s'ils devaient en étudiant notre époque et notre manière de vivre, noter que le dernier bastion d'une ségrégation basée sur des questions de couleur avait été, aux Etats-Unis et en Afrique du Sud, l'Eglise de Dieu".

"Le Dr Marais a souligné que les antagonismes entre groupes raciaux sont fréquents et que, dans de nombreux pays, "les Chrétiens s'attendent que l'Eglise les guide en cette matière". Il convient donc, a-t-il conclu, que nous fassions face à ce problème avec un esprit calme et chrétien<sup>101</sup>."

<sup>100</sup> *Christian Principles in Multi-Racial South Africa — A Report of the Dutch Reformed Conference of Church Leaders*, Pretoria, 17-19 novembre, p. 176 et 177.

<sup>101</sup> *La Suisse*, 22 août 1954.

## c) Réactions des églises sur diverses questions concernant la situation raciale

141. Dans les sections suivantes du présent chapitre, on trouvera un certain nombre d'indications sur l'attitude des églises ou des membres du clergé à l'égard des problèmes tels que la propriété et la résidence, l'habitation, l'enseignement, la législation du travail, etc.

## IV. — Activités des institutions scientifiques s'occupant des problèmes raciaux

### a) South African Institute of Race Relations

142. On trouvera dans d'autres sections du présent chapitre un certain nombre d'informations sur les activités exercées par le South African Institute of Race Relations, à l'occasion de, ou en liaison avec certaines mesures qui se rattachent à la politique d'*apartheid*, telles que le "plan d'évacuation des faubourgs ouest de Johannesburg" (loi sur la réinstallation des Indigènes)<sup>102</sup>, le projet de loi tendant à modifier la loi de 1945 codifiant les lois relatives aux Indigènes (zones urbaines)<sup>103</sup>, le projet de loi devenu par la suite la loi modifiant la loi sur la création du Fonds indigène et sur les terres réservées aux Indigènes<sup>104</sup>, la loi sur l'éducation des Bantous<sup>105</sup>, les projets tendant à instituer l'*apartheid* dans les universités<sup>106</sup>, etc.

143. L'Institut a fêté cette année le vingt-cinquième anniversaire de sa fondation. Comme par le passé, il a continué à faire paraître *Race Relations News* (mensuel) et *Race Relations* (trimestriel), et a publié un certain nombre d'ouvrages et brochures sur divers aspects du problème racial. Il a également fait paraître le *Survey of Race Relations 1952/1953*.

Le Conseil de l'Institut a tenu sa session annuelle à Port Elizabeth du 11 au 14 janvier 1954<sup>107</sup>. Au cours de cette manifestation, des rapports sur les sujets suivants ont été présentés et discutés:

"Aperçu de la législation récente" (*Review of Recent Legislation*), par M. Quintin Whyte, Directeur de l'Institut.

"Les Africains et le travail dans l'industrie" (*Response of Africans to Industrial Employment*), par M. S. B. Ngcobo, Directeur du Département de l'économie politique, University College of Fort Hare.

"A travail égal, salaire égal" (*Equal Pay for Equal Work*), par le Dr Sheila van der Horst, chargée de cours au Département de l'économie politique, Université du Cap.

"Etude de la situation dans le Ciskei" (*Survey of conditions on the Ciskei*), par le professeur Monica Wilson, Ecole des études africaines, Université du Cap.

"La santé des non-Européens" (*The Health of non-Europeans*) par le Dr H. W. Craib et le Dr D. L. Ferguson, médecin des services de santé publique de Port Elizabeth.

Les conclusions adoptées par le Conseil de l'Institut lors de sa session en 1954 sont les suivantes:

<sup>102</sup> Voir par. 147.

<sup>103</sup> Voir par. 154.

<sup>104</sup> Voir par. 155.

<sup>105</sup> Voir par. 161.

<sup>106</sup> Voir par. 166.

<sup>107</sup> *Race Relations News*, No 2, février 1954.

"I. Le Conseil a pris acte de l'exposé de la législation adoptée en 1953 et, tout en approuvant généralement les décisions et attitudes adoptées par le Comité exécutif, formule en particulier les observations suivantes concernant certaines des lois analysées :

"a) Si l'on doit accueillir avec faveur la procédure plus satisfaisante prévue par la loi sur la main-d'œuvre indigène (règlement des conflits), il aurait été préférable en principe, plus simple en pratique, et plus favorable à l'amélioration des relations entre les races que la définition du mot "salarié" dans la loi sur la conciliation dans l'industrie ait été étendue de façon à inclure tous les Africains.

"b) L'introduction exprime du principe d'inégalité dans les moyens mis à la disposition des diverses races par la loi instituant la séparation obligatoire dans les services publics doit être regrettée comme rétrograde, injuste et non conforme aux principes démocratiques reconnus.

"c) Le transfert de l'éducation des Africains au Département des affaires indigènes par la loi sur l'éducation des Bantous, est injuste en principe et inopportun en pratique.

"d) La loi tendant à assurer une représentation distincte à certaines catégories d'électeurs, que l'on se propose maintenant de valider, est injuste, rétrograde et, selon l'expérience faite dans les autres pays en matière de libertés locales, de nature à accroître plutôt qu'à diminuer les tensions raciales.

"e) Le Conseil reconnaît que le droit et l'ordre doivent être maintenus, mais considère que la loi sur la sécurité publique est critiquable en ce qu'elle est fondée sur le principe dangereux consistant à substituer au règne du droit la suprématie pratiquement sans limite du pouvoir exécutif.

"f) La portée étendue de la loi portant modification de la législation pénale, et les dures sanctions qu'elle impose, restreignent les droits démocratiques de libre et entière critique de la législation.

"II. Le Conseil estime que la législation analysée n'est pas de nature à améliorer les relations ni à favoriser la prospérité présente et à venir de l'Union.

"III. a) Le Conseil, estimant qu'il est de l'essence de la démocratie qu'il y ait un libre échange de pensée et d'opinion entre ceux qui gouvernent et ceux qui sont gouvernés, considère que l'un des premiers devoirs des citoyens d'un pays est de veiller, constamment sur la législation et sur l'activité du gouvernement au pouvoir. Il a constaté avec grande inquiétude une tendance à considérer les droits des citoyens à une libre et entière discussion et critique des propositions législatives et administratives présentées par le gouvernement, comme cessant d'être valables lorsque les projets sont devenus lois et lorsque les propositions administratives ont été approuvées par le gouvernement.

"b) L'Institut considère de son devoir de faire connaître les principes qu'il a, après mûre délibération, adoptés. Si un projet déposé ou des mesures proposées sont contraires à ces principes, l'Institut doit s'efforcer de porter à la connaissance du public les objections qu'il formule contre ce projet ou ces

mesures, soulignant en particulier en quoi ils portent atteinte aux droits fondamentaux de l'homme.

"c) L'Institut a, d'autre part, le devoir d'observer avec le plus grand soin l'application des lois et, en particulier, l'exercice des pouvoirs discrétionnaires illimités qui sont de plus en plus souvent conférés au gouvernement, aux différents ministres eux-mêmes, et, dans le cas de la loi sur la séparation obligatoire dans les services publics, à d'autres personnes.

"d) Le Conseil recommande au Conseil exécutif la création d'un sous-comité chargé de surveiller l'application administrative de la législation, en particulier dans la mesure où elle porte atteinte aux droits fondamentaux de l'homme.

#### *Etude de la situation dans le Ciskei*

"a) L'Institut a depuis longtemps souligné la nécessité d'abandonner progressivement le régime de la main-d'œuvre migrante et de constituer un groupe d'agriculteurs africains consacrant tout leur temps à leurs travaux, et un autre groupe de travailleurs de l'industrie. Les enquêtes de Keiskammahoek<sup>109</sup> font ressortir l'urgence de cette mesure; pour des raisons tant sociales qu'économiques; il ne fait pas de doute que la faible productivité dans les réserves, l'inefficacité du gouvernement local, le taux très élevé de la natalité illégitime et le manque de discipline parmi les jeunes sont directement liés au régime de la main-d'œuvre migrante.

"b) Les problèmes ruraux et urbains vont de pair, car la terre ne peut être remise en valeur si une large partie de la population n'est pas orientée vers l'industrie. L'une des conditions de la stabilisation consiste dans l'une de ces deux sécurités: la possibilité d'investir l'épargne dans les maisons situées sur des terres libres dans les zones urbaines, et le droit, pour l'agriculteur capable, d'acquérir de nouvelles terres. Le gouvernement est instamment invité à mettre plus de terres à la disposition des exploitants africains.

"c) Une autre condition du développement des réserves est l'octroi de plus nombreux prêts aux agriculteurs africains pour leur permettre de procéder à des améliorations telles que l'aménagement de clôture, l'achat d'instruments, etc.

"d) L'Exécutif est invité à rechercher si Fort Cox pourrait développer les services vétérinaires et la vente de semences et de bétail.

#### *"Les Africains devant le travail dans l'industrie"*

"I. Le Conseil de l'Institut est heureux de constater que les Africains trouvent plus souvent à s'employer dans les métiers semi-qualifiés de l'industrie, mais estime qu'il conviendrait de leur ouvrir plus largement les métiers qualifiés et les emplois de direction.

"II. Le Conseil est reconnaissant des recherches qui ont été faites sur la structure de la main-d'œuvre et les capacités des travailleurs africains dans l'industrie manufacturière, l'intérêt qu'ils portent à ce genre de travail, leur formation et leur mobilité. Il considère que de nouvelles recherches devraient être entreprises, de préférence par des équipes de spécialistes, sur des sujets tels que:

"a) La réaction des Africains devant les conditions du travail industriel;

<sup>108</sup> Voir ci-dessus chap. III.

<sup>109</sup> Voir ci-après par. 182.

- "b) L'efficacité des travailleurs africains;
- "c) Les problèmes de personnel, les stimulants et les programmes de formation professionnelle;
- "d) La mobilité de la main-d'œuvre africaine;
- "e) La création d'emplois pour absorber les jeunes dans l'industrie;
- "f) La possibilité d'employer les femmes africaines;
- "g) Les rapports entre les salaires des travailleurs non qualifiés et le coût de la vie.

"A travail égal, salaire égal

"Le Conseil de l'Institut estime:

"I. Que la politique des salaires et de l'emploi devait viser à assurer un salaire égal pour un travail égal, c'est-à-dire pour un travail exigeant les mêmes dons naturels, le même degré d'éducation, de formation, d'expérience et de responsabilité, et ayant la même valeur pour l'employeur;

"II. Que, même dans le cadre légal actuel, les employeurs et la main-d'œuvre organisée pourraient faire beaucoup pour se rapprocher de cet objectif: les employeurs en s'efforçant de mieux utiliser leur main-d'œuvre, et en prêtant attention, en particulier, à l'organisation, aux besoins et aux aspirations de leurs employés non-européens; en permettant et en favorisant le reclassement des emplois afin de mieux adapter les classifications à l'évolution technique et aux nouveaux apports de main-d'œuvre. Cela permettrait aux travailleurs les moins payés de gagner des salaires plus élevés;

"III. Que les lois et les règlements devraient contribuer, plutôt que faire obstacle, à l'utilisation plus productive de la main-d'œuvre, rendant ainsi plus facile l'adaptation aux transformations fondamentales;

"IV. Que cette adaptation serait avantageuse pour tous les éléments de la population, car ce n'est qu'en accroissant la productivité que l'on peut accroître le revenu national parallèlement à l'accroissement de la population;

"V. Que le principe du salaire correspondant à un emploi est admissible à condition qu'il ne serve pas à restreindre les occasions d'effectuer un travail égal et d'obtenir un salaire égal.

"VI. Des constatations faites, le Conseil de l'Institut conclut qu'il est essentiel d'établir des relations beaucoup plus étroites avec les industriels et la main-d'œuvre organisée, afin de s'assurer leur coopération et leur assistance pour:

- "a) Obtenir une main-d'œuvre plus efficace, plus stable et plus satisfaite de son sort, ayant un pouvoir d'achat accru et un niveau de vie plus élevé;
- "b) Accroître le revenu national, ce qui permettrait à tous les éléments de la population de verser à l'Etat de plus larges contributions; cela serait extrêmement utile parce que cela permettrait au pays de faire face à ses besoins vitaux en matière de logement, d'éducation, de services sanitaires et de conservation du sol et de l'eau.

"Santé

"I. On peut définir la santé comme l'état auquel nous nous efforçons tous d'atteindre, vers lequel

tendent les efforts privés et publics, et dont nous sommes inquiets de nous écarter.

"II. Une personne en bonne santé est une personne physiquement, chimiquement, psychologiquement complète, équilibrée, calme, heureuse, aux réactions et aux réserves d'énergie normales, vivant en bon accord avec autrui, évoluant dans son milieu avec équilibre et dignité, capable d'accomplir le genre de travail pour lequel elle est qualifiée, ayant un poids à peu près normal, et chez qui l'observation clinique et l'auscultation ne révèlent aucune anomalie et aucun signe évident de maladie.

"III. Les progrès de la santé publique sont essentiellement une question d'économie et d'éducation au sens large.

"IV. Les soins de santé doivent être apportés à tous les éléments de la population suivant leurs besoins, car les problèmes de santé qui se posent à tous les éléments de la communauté sont interdépendants. Tout devrait être mis en œuvre pour répandre parmi les masses la connaissance des principes de l'hygiène.

"V. Le Conseil considère que les centres sanitaires et les polycliniques sont particulièrement utiles pour répandre l'éducation sanitaire dans les régions primitives et rurales et estime qu'il conviendrait d'appuyer leur développement.

"VI. La propagande en faveur de l'hygiène devrait viser à donner à l'individu un sens personnel de sa responsabilité vis-à-vis de lui-même et de ses enfants.

"VII. Il est nécessaire et urgent d'améliorer l'organisation des loisirs, notamment dans les régions à forte densité de population. A cet égard, il conviendrait d'accorder une attention particulière aux besoins des domestiques.

"VIII. Le Conseil désire exprimer sa gratitude au gouvernement et aux administrations provinciales pour les importants crédits qu'ils ont consacrés aux services de santé et en particulier pour l'aide généreuse qu'ils ont accordée aux hôpitaux des missions <sup>110</sup>."

144. (Extrait de *Race Relations News*)

"L'Institut a pris les dispositions préliminaires pour convoquer une conférence multi- raciale nationale en Union Sud-Africaine "en vue d'étudier et d'analyser la "situation des populations non-européennes de notre pays", et "faire tout ce qui est en son pouvoir pour élaborer des "méthodes devant permettre de travailler ensemble en "bonne intelligence".

"La décision de préparer la réunion de cette conférence a été prise au cours de la session annuelle du Conseil de l'Institut, en janvier 1953, au Cap, où de nombreux membres de l'Institut ont invité le Conseil à convoquer une conférence représentant toutes les populations d'Afrique du Sud, afin de mettre au point une méthode permettant de réaliser l'entente et l'harmonie entre les races. Depuis la réunion du Conseil, l'Institut a reçu des demandes semblables émanant d'autres organismes et d'autres personnes.

"L'Institut a pris contact avec plus de 250 organisations et personnes, leur demandant s'ils estimaient qu'une pareille conférence était opportune;

<sup>110</sup> *Race Relations News*, No 2, février 1954.



s'il était souhaitable que l'on organisât une conférence préliminaire pour mettre au point l'ordre du jour de la conférence, et s'ils accepteraient (s'agissant d'organisations) d'envoyer deux délégués à une telle conférence sur l'ordre du jour; ou s'ils accepteraient d'assister à la conférence sur l'ordre du jour et voudraient bien suggérer une date et un lieu pour la réunion de cette conférence.

"La conférence préliminaire sur l'ordre du jour permettra aux représentants de retourner au sein de leurs organisations respectives pour étudier les points de l'ordre du jour avant que se tienne la conférence nationale. Elle examinera les questions suivantes: la procédure à suivre à la conférence nationale; les organisations et personnes à inviter; l'ordre du jour et la nomination d'un comité de patronage indépendant pour la conférence nationale — car il est possible que la conférence sur l'ordre du jour estime qu'une organisation autre que l'Institut serait mieux placée que celui-ci pour convoquer la grande conférence nationale <sup>111</sup>.

b) *South African Bureau of Racial Affairs (SABRA)*

145. Le South African Bureau of Racial Affairs (SABRA) a continué la publication du *Journal of Racial Affairs* (mensuel), qui contient des articles en anglais. Le Bureau a également publié un certain nombre de brochures et de livres sur les questions concernant les relations entre les races.

Le Conseil du Bureau a tenu sa réunion annuelle à Bloemfontein, en janvier 1954. La réunion a été ouverte par M. J. F. J. Fouché, administrateur de l'Etat libre d'Orange, qui a prononcé une allocution sur "Les deux espèces d'apartheid".

(Extrait de *South Africa*)

"Il faut se rappeler que l'on avait fait aux non-Européens d'Afrique du Sud, en raison de leur moindre développement, une situation dont aucune personne civilisée ne voudrait... a déclaré... M. J. F. J. Fouché...

"Parmi les non-Européens évolués, en particulier, cela a fait naître un sentiment d'injustice que l'Européen doit comprendre et dont il doit tenir compte.

"La situation moins privilégiée du non-Européen résulte de son état arriéré et non d'une oppression que lui feraient subir les Européens. C'est une conséquence naturelle, mais c'est cette espèce d'apartheid qui blesse naturellement les non-Européens évolués au plus profond de leur cœur et les transforme en agitateurs.

"Cette espèce d'apartheid, également contraire aux sentiments chrétiens et humains des Européens, fait peser un fardeau intolérable sur les épaules des Européens et discrédite l'Afrique du Sud dans certaines parties du monde.

"Une forme civilisée de fraude

"On pourrait poursuivre cette politique d'apartheid pendant de nombreuses années en employant une sorte de diplomatie dégénérée qui n'est autre chose qu'une forme civilisée de fraude et en faisant ici et là des concessions et des promesses déguisées.

"Mais cela ne peut satisfaire aucun citoyen honnête d'Afrique du Sud. Nous devons permettre aux Européens de survivre et nous devons donner aux non-Européens une chance de se développer.

"Les non-Européens sont arriérés parce que la faible population européenne ne peut pas prendre une plus grande part au développement des non-Européens. Les non-Européens ne se prêtent pas assez à la coopération et les Européens craignent dans une certaine mesure que le développement de l'Indigène dans le cadre du vieux système d'intégration conduise l'Européen à la ruine.

"Aujourd'hui, beaucoup d'Européens comprennent que la solution se trouve dans le développement séparé des non-Européens, et il est encourageant de voir que des non-Européens commencent également à comprendre les grands avantages que présente une telle politique.

"Une tentative sincère

"Une politique d'intégration progressive ne signifierait pas seulement la destruction de la race européenne, mais serait combattue jusqu'au bout par les éléments blancs.

"Le non-Européen resterait ainsi dans une situation inférieure pendant des générations, et le mécontentement et les divisions se prolongeraient dans le pays.

"En revanche, le développement séparé constitue une tentative sincère pour instaurer une coopération véritable et durable. Mais les Européens doivent comprendre aussi vite que possible qu'ils devront faire des sacrifices, et les non-Européens doivent participer à leur propre développement et apporter une meilleure coopération.

"L'administration de l'Etat libre est décidée à assurer l'avenir des Européens et à aider à bâtir une nation où les différents groupes raciaux européens pourront se préserver, mais traiteront les non-Européens avec justice et leur permettront de mener une vie meilleure <sup>112</sup>."

## V. — Propriété, résidence et habitation

146. Depuis la parution du premier rapport de la Commission (A/2505 et A/2505/Add.1) un certain nombre de mesures importantes qui se rattachent à la politique d'apartheid ont été prises ou projetées dans le domaine de la propriété et de la résidence. Comme il s'agit là d'un secteur particulièrement sensible pour les groupes et les individus visés, ces mesures, ou même simplement leur annonce, ont provoqué des réactions et des tensions.

a) *Loi sur la réinstallation des Indigènes (Native Resettlement Act)*

147. De toutes les mesures récentes de ce groupe, nulle n'a eu un retentissement plus grand que la loi No 19 de 1954 sur la réinstallation des Indigènes <sup>113</sup>, plus communément appelée "plan d'évacuation des faubourgs ouest de Johannesburg".

Dès qu'il fut connu que le gouvernement envisageait cette mesure et préparait un projet de loi à cet effet, les manifestations, tant des milieux indigènes que de nombreuses organisations et personnalités européennes, se multiplièrent. Le memorandum adressé à la Commission par la Ligue internationale des droits de l'homme <sup>114</sup> contient une annexe spéciale (annexe "B") consacrée au projet de loi sur la réinstallation des Indigènes et le plan d'évacuation des faubourgs ouest. En outre, l'annexe au même memorandum traitant des lois

<sup>112</sup> *South Africa*, 30 janvier 1954.

<sup>113</sup> Pour l'analyse de cette loi, voir ci-dessus par. 82 à 90.

<sup>114</sup> A/AC.70/2, annexe C/IV.

<sup>111</sup> *Race Relations News*, No 11, novembre 1953.

nouvelles (annexe "A") contient de nombreux développements consacrés au même sujet. On trouve également des informations et commentaires concernant cette loi dans le mémorandum adressé à la Commission par le Gouvernement de l'Inde<sup>115</sup> et dans le mémorandum que lui ont adressé conjointement le Congrès national africain et le Congrès indien de l'Union Sud-Africaine<sup>116</sup>.

148. Les premières mesures pour la mise en application du plan ont été prises avant l'adoption de la loi par le Parlement, comme en témoigne l'information suivante :

(Extrait de *South Africa*)

"Les autorités ont pris la semaine dernière les premières mesures d'application du programme qui prévoit l'évacuation de 70.000 Indigènes des faubourgs misérables qu'ils habitent à l'ouest de Johannesburg et leur réinstallation dans une zone unique séparée des zones de résidence des Blancs. On a, en effet, entrepris à Meadowlands, où s'élèvera la nouvelle cité bantoue, la construction d'un premier groupe de 300 maisons. La nouvelle a été annoncée par M. L. V. Hurd, président du Comité des affaires non-européennes du Conseil municipal de Johannesburg et membre du Comité consultatif nommé par le gouvernement pour l'étude du programme d'évacuation des faubourgs de l'ouest.

"La construction des maisons de Meadowlands s'effectuera sous la direction du chef du service du logement de la ville, M. A. J. Archibald, qui a précédemment dirigé avec succès le programme de logement des Indigènes à Springs. M. Archibald a mis au point des méthodes pour la construction rapide de logements en série, en employant exclusivement de la main-d'œuvre indigène.

"Le programme d'évacuation des faubourgs ouest, qui a été élaboré par le Département des affaires indigènes, vise à reloger les 70.000 Indigènes qui seront évacués de Sophiatown, Martindale, Newclare et Pageview, banlieues misérables situées à l'ouest de Johannesburg, en bordure de quartiers blancs assez pauvres, à environ quatre à six milles du centre de la ville. Meadowlands, où s'élèvera la nouvelle cité bantoue, est située à environ neuf milles à l'ouest de Johannesburg, près de la localité bantoue d'Orlando West. Plusieurs lignes de chemin de fer desserviront spécialement les nouvelles agglomérations<sup>117</sup>."

149. Le mémorandum présenté à la Commission par le gouvernement de l'Inde indique que le programme d'évacuation touchera aussi les Indiens et les Chinois qui vivent dans les faubourgs de Martindale, Sophiatown et Newclare. Ils sont environ 5.000 et, pour la plupart, commerçants. Leurs biens seront également expropriés, car on se propose d'installer dans la région des industries européennes. Les Indiens et les Chinois sont pour la plupart commerçants et leurs clients sont pour la plupart des Africains. Ils perdront donc en même temps leurs moyens d'existence<sup>118</sup>.

150. (Extrait du mémorandum présenté à la Commission par la Ligue internationale des droits de l'homme)

"Suivant le Gouvernement de l'Union Sud-Africaine, il s'agit d'une mesure de lutte contre les

taudis, et dans la nouvelle commune les conditions de vie seront bien meilleures que dans l'ancienne. Le Ministre des affaires indigènes, M. H. F. Verwoerd, a déclaré devant le Sénat le 24 juillet 1953 que les Indigènes des faubourgs ouest "paieront (à Meadowlands) pour une maison et une parcelle de terre à peu près le même loyer que celui qu'ils versent actuellement pour une seule pièce. Nous mettrons aussi à leur disposition des terrains avec l'eau, le gaz et l'électricité, où ils pourront construire. Le cas échéant, nous leur prêterons du matériel. Nous construirons des maisons qu'ils pourront acheter à tempérament. Mais un principe fondamental devra être respecté : les Indigènes n'auront pas le droit de posséder la terre<sup>119</sup>."

Le Ministre des affaires indigènes a aussi déclaré, pour justifier ce principe, que dans les faubourgs ouest les Africains ne possédaient actuellement en toute propriété que 350 parcelles<sup>120</sup>.

151. Cette thèse de lutte contre les taudis a été contestée :

(Extrait du mémorandum présenté à la Commission par la Ligue internationale des droits de l'homme)

"... lors d'une conférence réunie en août 1953 par l'Institut sud-africain des relations interraciales, M. A. B. Xuma, résident de Sophiatown et Africain de renommée mondiale, a déclaré :

"Non, il ne s'agit pas d'un programme contre les taudis ; pour faire disparaître les taudis, on n'est pas obligé de condamner le bon avec le mauvais, on n'est pas obligé de dépouiller les gens de leur droit de propriété... On nous demande d'abandonner tout ce que nous avons ici en échange de ce que l'on nous promet à Meadowlands. On nous donne l'assurance que personne n'aura à déménager s'il n'est assuré d'un logement, qu'on nous fournira des moyens de transport, que nous aurons l'eau, le gaz et l'électricité. Pourquoi n'avons-nous pas confiance?... Mais rappelez-vous Pimville et les citernes qui y ont été installées en 1904 à titre provisoire. Certaines existent encore aujourd'hui. Rappelez-vous aussi les abris de mâchefer d'Orlando, construits en 1946 pour servir de refuge "temporaire" aux squatters. Aujourd'hui les taudis d'Orlando... n'ont probablement pas leur pareil. Les conditions sanitaires sont un scandale public. Rappelez-vous aussi Moroka, camp de secours pour squatters créé en 1947 pour cinq ans. Plus de 50.000 Africains y vivent encore, sur des lopins "provisoires" de 20 pieds carrés.

"On nous demande de quitter les faubourgs ouest, où il y a neuf écoles officielles et des missions établies de longue date, où nous avons nos églises, des cinémas, des magasins et la seule piscine pour enfants africains, et d'avoir confiance, de croire que nous retrouverons tout cela à Meadowlands. Mais comment avoir confiance quand nous voyons que Moroka manque de tout, que même Orlando — le quartier indigène soi-disant modèle de Johannesburg — a moins de facilités et de services que nous n'en avons ? Comment pourrions-nous, en nous éloignant encore de sept milles du centre de la ville, compter que nous aurons des moyens de transport suffisants, alors

<sup>115</sup> *Ibid.*, annexe A/II.

<sup>116</sup> *Ibid.*, Annexe D/II.

<sup>117</sup> *South Africa*, 20 février 1954.

<sup>118</sup> Voir A/AC.70/2, annexe A/II.

<sup>119</sup> Annexe "B" au mémorandum présenté à la Commission par la Ligue internationale des droits de l'homme (A/AC.70/2, annexe C/IV).



que nous savons fort bien que le service ferroviaire actuel est dangereusement insuffisant et que des réclamations répétées sont restées sans réponse ? <sup>120</sup>”

152. On trouve dans le memorandum présenté à la Commission par la Ligue internationale des droits de l'homme <sup>120</sup> de nombreuses informations sur les protestations que le projet de loi sur la réinstallation des Indigènes avait soulevées dans les milieux européens (journaux, partis politiques, clergé de diverses dénominations, South African Institute of Race Relations <sup>121</sup>, membres du corps enseignant, etc.).

153. Le projet de loi a soulevé, d'autre part, une vive émotion non seulement parmi les Indigènes directement visés, mais parmi les non-Blancs de l'Union entière. Voici quelques informations typiques à ce sujet :

“Le Comité de protestation des faubourgs ouest s'est formé sous la direction du révérend Trevor Harddleston, C.R., et les Congrès africain et indien se sont également élevés contre ce plan. Au cours d'une réunion récente, 2.000 Africains de Sophiatown ont décidé de s'opposer à l'exécution du programme du gouvernement <sup>122</sup>.”

“Des représentants de la population non européenne des faubourgs ouest ont adressé à l'Assemblée de l'Afrique du Sud une pétition par laquelle ils demandaient à être entendus; une seconde pétition, déjà signée par 25.000 résidents, déclare que le projet d'évacuation est “une mesure inhumaine et injuste de déportation forcée en masse, dans la tradition hitlérienne, uniquement inspirée par le racisme et la discrimination <sup>123</sup>.”

L'opposition des non-Blancs a pris des formes plus concrètes depuis l'adoption de la loi par le Parlement. Voici une information qui en témoigne :

(Extrait du *New York Times*)

“Le Congrès national africain a mobilisé 50.000 volontaires pour lancer une nouvelle campagne non violente contre la politique d'*apartheid* de M. Malan. La campagne sera dirigée contre le projet du gouvernement d'évacuer 58.000 Noirs de la banlieue ouest de Johannesburg pour les transférer dans de nouveaux quartiers plus loin de la ville. On ajoute qu'une déclaration commune du Congrès national africain, du Congrès indien de l'Union Sud-Africaine et d'autres organisations non blanches a fait appel à 50.000 “volontaires” pour faire de la propagande en faveur du projet de réunion d'un Congrès du peuple, qui doit se tenir au début de l'année prochaine et élaborer une “charte de la liberté <sup>124</sup>.”

<sup>120</sup> Ibid.

<sup>121</sup> L'Institut a publié une brochure sous le titre: *The Western Areas Mass Removal*. Il a réuni également une conférence spéciale qui comptait plus de 100 membres dont les délégués des cinquante et une principales organisations sociales, églises, syndicats, organisations d'étudiants, organisations culturelles et féminines qui ont adopté des conclusions protestant contre le projet gouvernemental. Cf., annexe “B” au memorandum présenté à la Commission par la Ligue internationale des droits de l'homme (A/AC.70/2, annexe C/IV).

<sup>122</sup> Annexe “B” au memorandum présenté à la Commission par la Ligue internationale des droits de l'homme (A/AC.70/2, annexe C/IV). Voir le memorandum présenté par le Congrès national africain et le Congrès indien de l'Union Sud-Africaine (A/AC.70/2, annexe D/II).

<sup>123</sup> Annexe “A” au memorandum présenté à la Commission par la Ligue internationale des droits de l'homme (A/AC.70/2, annexe C/IV).

<sup>124</sup> *New York Times*, 29 juin 1954.

b) *Projet de loi tendant à modifier la loi de 1945 codifiant les lois relatives aux Indigènes (zones urbaines)*

154. Dans le premier rapport de la Commission (A/2505 et A/2505/Add.1) on trouve de nombreuses références à la loi No 25 de 1945 <sup>125</sup>, ainsi qu'aux amendements apportés à cette loi <sup>126</sup>. Le Gouvernement a préparé un nouveau projet de loi tendant à amender certaines dispositions de la loi No 25 de 1945.

(Extrait de *South Africa*)

“A l'heure actuelle, la loi dispose que les Indigènes des régions urbaines ne peuvent résider que dans les *locations* (quartiers réservés), des villages indigènes ou des *hostels* indigènes. Cette disposition ne s'applique pas à certains Indigènes tels que les domestiques, les propriétaires, les Indigènes résidant dans des foyers missionnaires, ou ceux de la province du Cap qui sont des électeurs inscrits ayant le droit de vote aux élections nationales. En ce qui concerne les domestiques, la situation actuelle est la suivante: les Indigènes actuellement employés comme domestiques et disposant de lieux de repos et d'installations sanitaires jugés satisfaisants par l'autorité locale sont exemptés de la disposition leur interdisant de résider ailleurs que dans des quartiers réservés, villages ou *hostels*.

“Le projet d'amendement prévoit qu'un employeur ne pourra loger son domestique au lieu de son habitation que si ces lieux sont occupés à des fins de résidence exclusivement, ou s'ils sont d'une catégorie que définira le ministre, ou si ce logement est mis à sa disposition avec l'agrément du ministre et de l'autorité locale.

“En outre, le projet de loi interdit à tout employeur de loger plus de cinq Indigènes au lieu de son habitation ou, lorsque le ministre approuve le logement d'un nombre d'Indigènes dépassant cinq, interdit à l'employeur de loger un nombre d'Indigènes dépassant le nombre prévu. Tout cela a évidemment pour but de réglementer ce que l'on appelle couramment aujourd'hui l'“occupation des greniers”, c'est-à-dire le logement d'un grand nombre d'Indigènes dans des chambres situées au dernier étage des immeubles ou des hôtels.

“Le projet de loi ferait d'autre part certaines concessions aux Indigènes employés dans les zones urbaines. A l'heure actuelle, les Indigènes qui quittent une zone urbaine doivent, lorsqu'ils veulent revenir, accomplir de nouvelles formalités auprès des services de contrôle de l'immigration. Le projet de loi modifierait la loi en sorte que les Indigènes qui reviennent se mettre au service du même employeur dans un délai de douze mois puissent le faire sans avoir à obtenir au préalable un permis de recherche d'emploi dans la zone intéressée. Autre point important du projet: l'Indigène qui entre dans une zone urbaine ne pourrait chercher que la catégorie d'emploi précisée dans son permis de recherche d'emploi.

“Le projet de loi apporterait d'importantes modifications aux dispositions relatives à l'entrée dans les zones urbaines des Indigènes venant des autres territoires africains. Alors que la loi actuelle interdit l'entrée des Indigènes venant de territoires tels que

<sup>125</sup> Voir notamment A/2505, par. 502 à 506, 524 à 529, 550, 603 et 604.

<sup>126</sup> Ibid., par. 531 et 532.

les Rhodésies, le Nyassaland et l'Afrique orientale portugaise, le projet de loi vise à étendre l'interdiction aux Indigènes du Bassoutoland, du Souaziland et du Betchouanaland. La disposition ne s'appliquerait pas aux Indigènes déjà employés dans les zones urbaines, mais lorsque ceux-ci changeraient d'emploi ils auraient à demander un permis de résider dans la zone urbaine. Cette disposition a pour but de protéger les Indigènes nés en Afrique du Sud<sup>127</sup>.

Le South Africa Institute of Race Relations a publié une analyse détaillée du projet de loi, qui relève à la fois ses aspects critiquables et ses aspects positifs<sup>128</sup>.

c) *Loi modifiant la loi sur la création du Fonds indigène et sur les terres réservées aux Indigènes (Native Trust and Land Amendment Act)*

155. Les dispositions les plus essentielles de la loi No 18 de 1936 sur la création du Fonds indigène et sur les terres réservées aux Indigènes ont été analysées dans le premier rapport de la Commission<sup>129</sup>. La loi No 18 de 1954 a amendé, comme on l'a vu<sup>130</sup> sur un certain nombre de points, la loi No 18 de 1930.

(Extrait du mémorandum présenté conjointement à la Commission par le Congrès national africain et le Congrès indien de l'Union Sud-Africaine)

"On estime que cette loi affectera un million d'Africains, hommes, femmes et enfants. Il s'agit soit de locataires s'acquittant par leur travail (*labour tenants*) qui habitent dans des fermes appartenant à des Européens, soit de *squatters* qui louent des parcelles à des fermiers européens moyennant le paiement d'une somme en espèces ou la remise en nature d'une partie des récoltes.

"Comme il y a forte pénurie de main-d'œuvre à bon marché dans les fermes européennes, la loi a pour but de limiter le nombre de locataires s'acquittant par leur travail que chaque fermier blanc peut garder sur sa terre, et de déplacer les *squatters* sans qu'il en résulte, pour le gouvernement, l'obligation de mettre une autre parcelle à leur disposition.

"Les Africains déracinés ne pourront pas se réinstaller dans les autres zones africaines déjà surpeuplées; il leur est interdit de se rendre dans les régions urbaines pour y trouver de l'embauche, ce qui les obligera à aller travailler comme des esclaves dans les fermes européennes<sup>131</sup>."

Le South African Institute of Race Relations a décrit les objectifs du projet de loi, devenu par la suite la loi No 18 de 1954, en les critiquant, de la façon suivante:

(Extrait de *Race Relations News*)

"Le South African Institute of Race Relations s'inquiète des dispositions du *Native Trust and Land Amendment Bill*, à cause des souffrances que son application est susceptible d'imposer aux *squatters* et aux *labour tenants* (travailleurs titulaires d'un contrat de fermage). Le projet de loi libère le gouvernement de l'obligation que lui imposait la loi principale de fournir un territoire aux *squatters* et aux *labour tenants* éloignés en application du chapitre

IV, et remplace cette disposition par une autre beaucoup moins précise.

"Lorsqu'on essaya, en 1938, d'appliquer le chapitre IV du *Native Trust and Land Act* dans un district du Transvaal (le Lydenburg) le mouvement de population et la dispersion qui s'en sont suivis, combinés avec la nécessité de fournir des terres aux Africains déplacés, ont obligé les autorités à interrompre l'expérience.

"Le chapitre de la loi a pour objet de réduire le nombre des *squatters* et des *labour tenants* et d'accroître ainsi le nombre des Africains régulièrement employés. Chercher à atteindre ce but par le relèvement des impôts frappant les propriétaires et la limitation directe du nombre des Africains autorisés à occuper des terres, comme le fait le projet de loi, c'est apporter le trouble au sein de la population africaine et faire naître de grandes injustices. Si ce chapitre du *Trust and Land Act* est appliqué sous la forme actuellement proposée, les familles pourront être arrachées à la terre qu'elles ont occupée pendant des générations, et elles iront grossir le flot des occupants illicites des villes et des faubourgs. Parce qu'ils y ont atteint un certain degré de sécurité et d'indépendance, de nombreux Africains des campagnes se sont accrochés à la terre et constituent une source de main-d'œuvre agricole, malgré les conditions misérables qui leur sont faites à d'autres égards. Leur déplacement aura de graves conséquences pour toute la population africaine. Il accroîtra l'insécurité, la crainte et l'agitation. Les Africains, évincés des lieux où ils sont depuis longtemps installés ont peu de chances de devenir, dans d'autres exploitations, de bons domestiques de ferme, contents de leur sort, et beaucoup seront inévitablement attirés vers les villes. Il ne sera pas possible non plus d'éviter ce mouvement en renforçant les règlements urbains, qui se sont constamment révélés impuissants à arrêter le mouvement vers les villes provoqué par les conditions économiques.

"L'Institut n'ignore pas les désavantages du régime du *squatting* et du "contrat de fermage", mais il considère que des mesures constructives consistant, par exemple, à accroître les possibilités de développement économique et à améliorer les conditions de travail encourageront plus utilement les agriculteurs européens et les Africains à traiter la terre et la main-d'œuvre de façon plus rationnelle. A mesure que se répand l'exploitation intensive, le système se révèle antiéconomique et il a disparu dans les régions les plus développées. Là où le régime du *squatting* et du *labour tenancy* persiste, il répond à un besoin, et toute tentative d'abolir la coutume par décret est susceptible d'avoir de très graves répercussions.

"On ne dispose pas de renseignements précis sur le nombre des Africains qui seraient déplacés si ce chapitre du *Trust and Land Act* était partout appliqué. Il semble qu'il serait indispensable, avant de commencer à évincer les *squatters* et les *labour tenants*, de réunir, par le moyen d'enquêtes dans les districts où le système du *squatting* et du *labour tenancy* est en vigueur, des renseignements plus précis sur l'importance du problème de migration qui viendrait à se poser.

"Dans le cas des Africains déplacés par application du chapitre IV, le projet de loi prévoit, "si l'Indigène "intéressé le désire", que, lorsque la terre

<sup>127</sup> *South Africa*, 29 février 1954.

<sup>128</sup> *Race Relations News*, mars 1954, p. 29 et 30.

<sup>129</sup> Voir A/2505, par. 548 et 549.

<sup>130</sup> Pour l'analyse de cette loi, voir ci-dessus par. 73 à 81.

<sup>131</sup> A/AC.70/2, annexe D/II.

d'où il est expulsé se trouve dans une zone "cédée" (*released*) le gouvernement a le devoir de prendre les dispositions que le ministre considérera comme nécessaires et appropriées pour réinstaller cet Indigène dans une zone indigène officiellement classée, ou dans une zone "cédée"; si la terre est située hors d'une zone "cédée", et si l'Indigène, de l'avis du ministre, pouvait raisonnablement escompter qu'il serait autorisé à demeurer sur cette terre, le gouvernement a le devoir de prendre toutes dispositions que le ministre considérera comme nécessaires et appropriées afin d'établir ledit Indigène dans une zone indigène officiellement classée, ou dans une zone "cédée", aux conditions qu'il prescrira par arrêté; et, dans le cas de tout autre Indigène expulsé d'une terre située hors d'une région "cédée", le gouvernement a le devoir de s'efforcer de prendre, ou d'aider à prendre, toutes autres dispositions en vue de trouver à cet Indigène un emploi, ou de l'établir sur une autre terre, soit à l'intérieur, soit à l'extérieur d'une zone indigène officiellement classée ou d'une zone "cédée".

"Dans le cas de tout autre Indigène, le gouvernement doit "s'efforcer de prendre ou aider à prendre toutes "autres dispositions en vue de trouver à cet Indigène un "emploi ou de l'établir sur une autre terre".

"Comme les précédentes tentatives faites pour limiter le *squatting* ou le *labour tenancy* ont échoué en raison de la nécessité de fournir une autre terre, il est peu probable que les efforts du gouvernement seront plus heureux, puisqu'il y a déjà trop d'Indigènes sur les terres disponibles. Rien n'indique comment les "désirs" d'une population africaine rurale, en grande, partie illettrée, seront portés à la connaissance du ministre. En outre, lorsqu'il est question de ce que l'Africain "peut raisonnablement espérer", l'appréciation de ces raisonnables espoirs, et des mesures à prendre est laissée à l'entière discrétion du ministre.

"Le *Native Trust and Land Amendment Bill*, qui restreint l'obligation de fournir de la terre aux Africains déplacés, porte atteinte aux dispositions prises en 1936. Car le *Native Trust and Land Act* constituait une importante partie de la compensation offerte aux Africains en échange de l'abandon par eux de leur droit de se faire inscrire sur les listes électorales communes; il constituait en outre la compensation assez mince envisagée par le *Native Land Act* de 1913, en échange du droit que les Africains avaient autrefois d'acheter ou de louer librement de la terre dans trois des quatre provinces <sup>132</sup>."

d) *Application de la loi sur les zones réservées (Group Areas Act)*

156. Les autorités continuent à prendre les mesures nécessaires pour l'application de la loi No 41 de 1950 sur les zones réservées <sup>133</sup> modifiée par la loi No 65 de 1952 <sup>134</sup>.

(Extrait de *South Africa Reports*)

"Un progrès considérable a été fait à cet égard", a déclaré M. Dönges, ministre de l'intérieur. Au cours de l'année passée, 2.444 permis ont été délivrés pour contrôler la vente des biens immeubles afin de prévenir l'infiltration dans les régions résér-

vées à certains groupes raciaux. Le *Land Tenure Advisory Board* étudie, à l'heure actuelle, des plans de zones par groupes des 15 vastes régions et a également élaboré 14 avant-projets de plans. Le Ministre a déclaré que l'un des inconvénients de la loi était d'offrir des possibilités de spéculation dans le cas où des terres devaient être abandonnées. Pour résoudre ce problème, le gouvernement envisageait la création d'un organisme financier qui veillerait à ce qu'un vendeur forcé reçoive un prix équitable <sup>135</sup>."

157. Voici, d'autre part, les renseignements et commentaires concernant la mise en application de la loi sur les zones réservées, contenus dans le memorandum présenté conjointement à la Commission par le Congrès national africain et le Congrès indien de l'Union Sud-Africaine:

(Extrait du memorandum présenté conjointement à la Commission par le Congrès national africain et le Congrès indien de l'Union Sud-Africaine)

"La Commission consultative pour la tenure des terres créée en application des dispositions de cette loi se sert de ce texte pour imposer aux Indiens et à la population non blanche d'intolérables brimades.

"a) Des milliers de bien-fonds qui étaient occupés par des non-Européens propriétaires ont été considérés comme tombant sous le coup de la loi sur les zones réservées, de sorte qu'il a été interdit aux propriétaires de construire de nouveaux bâtiments aussi bien que de construire sur les terrains non bâtis.

"b) Plusieurs centaines d'Indiens et de sociétés indiennes ont été sommés de vendre des biens leur appartenant, d'une valeur de plusieurs centaines de milliers de livres, pour la seule raison que les propriétaires indiens avaient commis de légères erreurs d'ordre technique, soit au cours des opérations d'acquisition de ces biens, soit durant le temps pendant lequel ils en avaient été propriétaires.

"c) Des Indiens sont contraints de vendre leurs biens, le produit de cette vente étant versé au *Consolidated Revenue Fund* de l'Etat.

"d) Des institutions charitables, culturelles et religieuses indiennes sont obligées de vendre leurs biens, sans en excepter les lieux affectés à l'exercice d'un culte.

"e) La Commission consultative pour la tenure des terres étudie depuis quelque temps des plans tendant à constituer des groupes raciaux dans quinze centres différents. Cet organe a déjà présenté au Ministère de l'intérieur ses recommandations en vue d'établir des zones réservées à Durban. Si ces recommandations venaient à être mises en œuvre, elles auraient pour effet de déraciner des milliers de citoyens non blancs de Durban pour les forcer à vivre en ghetto.

"f) La Commission consultative, au cours des séances publiques consacrées à l'étude de ces plans, a outrepassé ses pouvoirs en décidant que le Congrès indien du Transvaal, le Congrès indien du Natal, le Congrès des démocrates et les Associations de contribuables indiens n'étaient pas habilités à présenter des réclamations, sous le spécieux prétexte que seuls ont le droit de soulever des objections de-

<sup>132</sup> *Race Relations News*, mars 1954, p. 31 et 32.

<sup>133</sup> Voir A/2505, par. 555 à 586.

<sup>134</sup> *Ibid.*, par. 587 à 590.

<sup>135</sup> *South Africa Reports*, 3 décembre 1953.

vant la Commission les individus ayant un intérêt pécuniaire direct et non pas les organisations, même si l'intérêt de leurs membres est en cause.

"L'application de la loi sur les zones réservées n'est pas autre chose que du vol légalisé et, si on permet que son exécution se poursuive, le résultat sera pour la population non blanche une source de misère, de privations et de ruine inouïes <sup>136</sup>."

Le mémorandum présenté à la Commission par le Gouvernement de l'Inde <sup>137</sup> contient également de nombreux renseignements en ce qui concerne les conséquences de l'application de la loi sur les zones réservées pour la communauté indienne.

e) *Progrès de la construction, dans les agglomérations urbaines, de maisons d'habitation pour les Indigènes*

158. Il semble que l'un des aspects positifs de la mis en vigueur de la loi No 27 de 1951 sur les travailleurs indigènes du bâtiment <sup>138</sup> a été une certaine intensification dans la construction de maisons d'habitation pour les Indigènes dans les agglomérations urbaines. Voici un certain nombre d'informations qui en témoignent :

(Extrait de *South Africa Reports*)

"Environ 5.500 familles indigènes, qui vivaient dans des conditions misérables dans la vieille zone de résidence indigène de Vereeniging (ce qu'on appelait la *top location*), sont en train d'être transférées dans ce que l'on a décrit comme l'une des plus modernes municipalités indigènes de l'Union — la municipalité indigène Sharpe, environ deux milles à l'est de Vereeniging. Au cours des deux dernières années, deux groupes de boutiques, une crèche, une bibliothèque, une salle communale coûtant 13.000 livres et une école, ont été construites par des travailleurs indigènes dans la municipalité Sharpe. En outre, on a mis en application un programme de distribution de lait subventionné à l'intention des résidents : 700 gallons de lait sont mis en vente à 4 pence ½ la pinte."

.....

"Depuis que le Conseil municipal de Prétoria a mis en application son programme de logements indigènes de Vlaktefontein, au début de 1952, 624 maisons ont été construites, pouvant recevoir environ 3.500 Indigènes, et 600 autres seront achevées à plus ou moins bref délai. Chaque maison comprend quatre pièces d'environ 12 pieds sur 12, la surface totale d'habitation étant de 514 pieds carrés, et l'on compte que la première tranche, portant sur la construction de 1.350 maisons, sera terminée pour le 31 mars."

.....

"M. A. J. Archibald, directeur du logement de la ville de Johannesburg, a récemment exposé un plan visant à résoudre le problème du logement des Indigènes de la ville par la construction de 5.000 maisons par an à l'intention des Indigènes. M. Archibald a dit qu'il se proposait de commencer avec une équipe de 550 travailleurs indigènes du bâtiment, sous surveillance européenne, et de construire suivant des méthodes de production en série. Chaque ouvrier indigène du bâtiment enseignera à au moins deux autres Indigènes à devenir des ouvriers qualifiés. M. Archibald a indiqué qu'au cours

de l'exécution de l'entreprise se formerait une classe d'entrepreneurs indigènes assez puissants pour entreprendre la construction de logements sur une base scientifique et rompus à des méthodes de construction scientifiques et économiques <sup>139</sup>."

"Des expériences menées par des urbanistes, des administrateurs indigènes, et le National Building Research Institute dans les centres industriels de Vereeniging, Saselburg et Vanderbiilpark, ont montré que les Indigènes peuvent se construire de meilleures maisons, à meilleur marché et plus vite que suivant les méthodes précédemment utilisées. A Saselburg, les Indigènes construisent deux maisons par jour, revenant à 8 shillings 6 pence ½ le pied carré, l'eau, l'éclairage et le tout-à-l'égout compris. Les maisons, d'une surface de 596 pieds carrés, couvrant une superficie de 3.000 pieds carrés, comprennent une salle de séjour, deux chambres à coucher, une salle de bains et une cuisine, et ont l'électricité, le tout-à-l'égout et une chaudière qui alimente en eau chaude la cuisine et la salle de bains. En l'espace de trois mois, 80 maisons ont été construites à Saselburg, et l'on compte que le projet de construction de 190 maisons sera achevé dans trois mois. Après quoi, les hommes construiront une salle communale, des boutiques, une école, et des chambres pour 480 hommes <sup>140</sup>."

## VI. — Mouvement et immigration

### *Les laissez-passer*

159. La Commission a analysé dans son premier rapport la législation sur les laissez-passer et les modifications qui y ont été apportées <sup>141</sup>. Dans une série de trois articles, le *Rand Daily Mail* de Johannesburg décrit les effets de cette législation sur la vie des Indigènes urbains. Voici quelques extraits du premier article :

(Extrait du *Rand Daily Mail*)

"Pour l'application de la législation sur les laissez-passer, les Indigènes mâles peuvent être divisés en trois groupes principaux : les Indigènes étrangers, les Indigènes de l'Union qui sont nés en dehors de Johannesburg et n'ont pas acquis le "droit de cité" de cette ville, et les Indigènes de Johannesburg eux-mêmes.

"C'est ce dernier groupe qui constitue l'élite. Les autres sont actuellement pratiquement des intouchables et ne possèdent que peu de sécurité dans leur vie.

.....

"L'Indigène né à l'étranger, venant de la Rhodésie ou de l'Afrique de l'Est portugaise, peut être dans l'Union en vertu d'un certificat d'immigration valable ; toutefois, dès qu'il a perdu son emploi, par exemple parce que la firme qui l'emploie pour servir le thé est mise en faillite, à quoi il n'a aucune part de responsabilité, il sera renvoyé de Johannesburg.

"Il peut même être déporté dans son pays d'origine ; toutefois, s'il consent à travailler dans une ferme, on l'autorisera à rester, par exemple à Bettal. Pour ce qui est de sa famille qui est à Johannesburg, c'est un problème que lui seul doit résoudre.

"M. Verwoerd a déclaré que les Indigènes étrangers doivent quitter la ville. L'autorisation d'y rester ne leur est accordée que dans des cas exceptionnels.

<sup>139</sup> *South Africa Reports*, 14 janvier 1954. Voir également ci-dessus paragraphe 148 sur la construction de maisons à Meadownlands pour accueillir les habitants des faubourgs ouest.

<sup>140</sup> *Ibid.*, 31 décembre 1953.

<sup>141</sup> Voir A/2505, par. 487 à 518.

<sup>136</sup> A/AC.70/2, annexe D/II.

<sup>137</sup> *Ibid.*, annexe A/II.

<sup>138</sup> Voir A/2505, par. 607 à 613 et 740.

“L'Indigène de l'Union né hors de Johannesburg est lui-aussi dans une situation pénible — sauf qu'il ne peut être déporté. Le “rapatriement” vers une autre région de l'Union est le médicament qu'on lui réserve.

“L'indigène de Johannesburg doit pouvoir prouver qu'il est né dans cette ville ou qu'il y a travaillé pendant dix ans pour le même employeur ou pendant quinze ans pour plusieurs employeurs différents et qu'il possède un dossier vierge en ce qui concerne la police <sup>142</sup>.”

L'article décrit ensuite les formalités administratives complexes qu'un Indigène doit accomplir pour obtenir ou renouveler son permis de travail, et les sanctions graves qui le guettent si, à la suite du refus d'accepter le travail qui lui a été offert, il est déclaré “oisieux et dissolu”.

Le deuxième article décrit les nombreux documents dont tout Indigène doit se munir en dépit de l'entrée en vigueur de la loi de 1952 sur la suppression des laissez-passer et l'unification des documents des Indigènes. Une infraction à ces prescriptions expose le contrevenant à des pénalités. Mais une infraction de cette nature peut avoir d'autres conséquences pour l'Indigène :

(Extrait du *Rand Daily Mail*)

“La procédure normalement suivie à la suite de l'arrestation d'un Indigène dont les laissez-passer ne sont pas en règle assure qu'un maximum de main-d'œuvre sera mis à la disposition des fermes.

“Il peut être mis en liberté s'il accepte le travail dans une ferme; il peut se voir offrir un des emplois urbains peu recherchés; il peut même être relâché — ou il aura à faire face à des poursuites devant un tribunal de magistrats <sup>143</sup>.”

Le troisième article est consacré à la situation spéciale des habitants d'Alexandria, un faubourg de Johannesburg, mais qui ne fait pas partie de l'agglomération au point de vue administratif. Normalement, les Indigènes d'Alexandria se rendent à Johannesburg pour leur travail. Toutefois, en vertu de la nouvelle législation, ceux qui sont nés à Alexandria ne sont pas des “citoyens” de Johannesburg et n'ont pas le droit d'y aller travailler, à moins qu'ils y aient déjà travaillé pendant quinze ans, ou pendant dix ans pour un même employeur et aient fait preuve de bonne conduite <sup>144</sup>.

#### b) Amendements à la législation relative à l'immigration

160. Un certain nombre de dispositions de la loi sur le contrôle de l'immigration ont été modifiées en 1953. Comme la loi de 1953 modifiant la loi relative au contrôle de l'immigration ne contient pas de référence aux divers groupes ethniques, la Commission n'a pas inclus une analyse de cette loi dans le chapitre III du présent rapport. Elle croit cependant devoir reproduire le commentaire suivant sur cette loi, qui figure dans le mémorandum présenté conjointement à la Commission par le Congrès national africain et le Congrès indien de l'Union Sud-Africaine :

(Extrait du mémorandum présenté conjointement à la Commission par le Congrès national africain et le Congrès indien de l'Union Sud-Africaine)

“Cette loi est uniquement dirigée contre les Sud-Africains d'origine indienne ou asiatique, qu'elle prive d'un droit fondamental. Elle a pour effet pur et simple de retirer à tout Indien le droit de faire venir sa femme en Union Sud-Africaine si le mariage a été contracté hors des frontières de l'Union après le 10 février 1953.”

Entre autres dispositions, la loi stipule également ce qui suit :

“a) La femme d'un Indien, déjà domiciliée en Union Sud-Africaine, mais sans y être née, qui se rend à l'étranger et y séjourne plus de trois ans, perd son droit de retour dans le pays. Les mêmes dispositions s'appliqueraient à un enfant déjà domicilié en Union Sud-Africaine sans y être né.

“Les parents déjà domiciliés en Afrique du Sud dont l'enfant est né après le 10 février 1954 hors des frontières de l'Union Sud-Africaine, ne peuvent le faire entrer en Afrique du Sud. Cette disposition s'applique en dépit du fait que si la naissance de l'enfant est déclarée aux autorités sud-africaines compétentes, l'enfant devient automatiquement citoyen de l'Union Sud-Africaine, en vertu de l'article 6 de la loi de 1949 sur la nationalité sud-africaine (*South African Citizenship Act*).

“Lesdites mesures ne touchent pas aux droits des non-Indiens à cet égard <sup>145</sup>.”

### VII. — Education

#### a) Réactions à la loi sur l'éducation des Bantous <sup>146</sup>

161. La loi No 47 de 1953 sur l'éducation des Bantous a soulevé une vive émotion, tant parmi de nombreux éducateurs européens qu'au sein des populations affectées par elle.

On trouve dans le mémorandum présenté conjointement à la Commission par le Congrès national africain et le Congrès indien de l'Union Sud-Africaine l'appréciation suivante concernant cette loi :

(Extrait du mémorandum présenté conjointement par le Congrès national africain et le Congrès indien de l'Union Sud-Africaine)

“Il est clair que le but de cette loi est de donner à l'Africain une éducation d'un type inférieur, afin de le réduire pour toujours à l'état de domestique. Comme l'a dit M. Verwoerd : “Il n'y a pas place pour lui dans “la communauté européenne, en dehors de certains emplois “manuels <sup>147</sup>.”

Dans une publication intitulée *The Background to the Bantu Education Bill*, parue lorsque le projet de loi a été soumis au Parlement, l'Education League of South Africa (Ligue sud-africaine de l'enseignement) fit une critique détaillée du rapport Verwoerd qui en est la base, ainsi que du projet de loi lui-même. La ligue conclut en ces termes :

(Extrait du mémorandum présenté à la Commission par la Ligue internationale des droits de l'homme)

“Nous considérons... le projet de loi comme un acte législatif désastreux et rétrograde et nous invitons les éducateurs de l'Union toute entière à se joindre à nous pour protester catégoriquement contre ce texte et demander son retrait pur et simple <sup>148</sup>.”

De nombreuses réactions ont suivi l'adoption et la promulgation de la loi. En voici un certain nombre :

<sup>145</sup> A/AC.70/2, annexe D/II.

<sup>146</sup> Pour l'analyse de cette loi, voir ci-dessus par. 55 et suiv.

<sup>147</sup> A/AC.70/2, annexe D/II.

<sup>148</sup> *Ibid.*, annexe C/IV.

<sup>142</sup> *Rand Daily Mail*, 21 juillet 1954.

<sup>143</sup> *Ibid.*, 22 juillet 1954.

<sup>144</sup> *Ibid.*, 23 juillet 1954.



(Extrait du mémorandum présenté à la Commission par la Ligue internationale des droits de l'homme)

"L'Association des parents africains du Cap, réunie en conférence, a lancé un appel à l'ensemble de la population non européenne en soulignant qu'il lui fallait... "s'unir pour lutter sans relâche, au nom des principes, contre le régime d'éducation prévu par la loi sur l'éducation des Bantous, qui n'est qu'une partie de tout le système d'oppression institué par les Blancs privilégiés", et elle a exhorté "les parents, les maîtres et la population africaine en général à ne pas se faire les instruments de leur propre servitude <sup>149</sup>."

(Extrait de l'*African World*)

"L'Association des éducateurs africains du Cap a réuni au mois de décembre, à Queenstown, une conférence de tous les éducateurs indigènes d'Afrique du Sud afin d'élaborer un plan d'action contre la mise en application de la loi <sup>150</sup>."

(Extrait de *South Africa*)

"Dans une déclaration publiée à Prétoria, M. W. W. M. Eiselen, secrétaire aux affaires indigènes, a dit que dans l'intérêt des instituteurs indigènes, il désirait attirer leur attention sur le fait que, par sa circulaire, le Comité exécutif de l'Association avait appelé le corps enseignant à s'opposer à une loi du pays. "C'est un acte très grave en ce que les instituteurs, qui sont payés par l'Etat, sont invités à agir contre la loi de l'Etat", dit la déclaration. Dans un message adressé aux éducateurs africains en réponse à la déclaration de M. Eiselen, M. N. Monono, organisateur de la conférence, a déclaré: "L'avertissement, ou la menace, de M. Eiselen a sans doute choqué tous les démocrates; cette tentative du plus haut fonctionnaire du Ministère des affaires indigènes de museler les éducateurs africains donne une idée de ce qui se prépare. Le manteau de silence que les apôtres et les promoteurs de l'*apartheid* voudraient jeter sur la question du contrôle et du contenu de l'enseignement africain nous assure qu'il se cache de mauvais desseins sous la loi sur l'éducation des Bantous." M. Monono a ajouté que, même lorsque l'éducation africaine aura été transférée au Département des affaires indigènes, son organisation ne tolérera quoi que ce soit de contraire aux buts et aux principes universellement acceptés de l'éducation <sup>151</sup>."

(Extrait de l'*African World*)

"Bien que l'appel ait été adressé aux milliers d'instituteurs de l'Union entière, environ 150 seulement ont assisté à la réunion.

"Quelques jours après, le Congrès national africain a adopté une résolution demandant l'abrogation de la loi <sup>150</sup>."

162. La question a été également examinée par le United Transkeian General Council (The Bunga) à Umtete:

(Extrait du *South Africa*)

"Nous demandons tous que l'éducation soit la même pour tous les peuples africains car nous aimons à vivre ensemble dans ce pays", a déclaré M. Ndmase, en soutenant un projet de résolution déplorant les dispositions de la loi sur l'éducation des Bantous, qui a été adoptée. La résolution affirmait que la loi offrait aux Bantous une "éducation inférieure à celle qui est

donnée aux éléments blancs et de couleur de la population". M. Ndmase a dit que les Indigènes éprouvaient de sérieuses craintes concernant la possibilité de mettre en application le système d'éducation prévu par la loi. On a prétendu que, parce que les Bantous recevaient la même éducation que les gens de couleur et les Européens, ils finissaient toujours par devenir les censeurs et les opposants du gouvernement. Même si le système d'éducation est modifié, les Bantous continueront à critiquer le gouvernement lorsque, selon eux, celui-ci ne satisfera pas à leurs besoins. "Si les Indigènes reçoivent un genre d'éducation différent, comment allons-nous nous accorder avec les Européens parmi lesquels nous vivons? Les gens qui ont reçu des éducations différentes ne peuvent pas vivre en paix dans la même maison." Les Indigènes craignent que, dans l'avenir, lorsqu'ils auront encore progressé et souhaiteront avoir une plus grande part des droits et privilèges du pays, on leur réponde que cela est impossible parce qu'ils ne sont pas qualifiés pour en jouir <sup>152</sup>."

163. Un aspect particulier de la nouvelle loi ou des mesures prises en vertu d'elle, a soulevé l'émotion des milieux ecclésiastiques: il s'agit du sort des écoles tenues par les missions, avec le concours financier du gouvernement.

(Extrait du mémorandum présenté à la Commission par la Ligue internationale des droits de l'homme)

"Les directeurs des écoles des missions et les corps ecclésiastiques sont préoccupés par l'ultimatum que le Gouvernement de l'Union Sud-Africaine leur a adressé pour les mettre en demeure, soit de vendre ou de louer leurs écoles au gouvernement, soit de continuer à les diriger eux-mêmes avec des subventions réduites pour leurs maîtres. L'Evêque de Johannesburg a déclaré: "Si l'on réduit la subvention — elle serait de la moitié du montant actuel — nous n'aurons pas les moyens de conserver nos écoles de missions." Les écoles dont le diocèse de Johannesburg a la charge comptent 15.000 enfants et emploient 320 maîtres. "Nous sommes consternés à l'idée de perdre nos écoles, a poursuivi l'Evêque. L'éducation des enfants indigènes a été l'une des principales préoccupations de l'Eglise anglicane... Nous n'avons pas d'autre choix que de vendre ou de louer les écoles."

"Les évêques de l'Eglise catholique se réunissent pour discuter de la question et l'Eglise méthodiste fait de même. Le Christian Council, qui groupe les représentants de toutes les églises protestantes de langue anglaise, se réunira en mai pour l'examiner. Le *Pretoria News* du 8 avril 1954, en annonçant cette nouvelle, déclarait tenir de source autorisée que l'achat ou la location des écoles des missions par le gouvernement coûterait au bas mot 90.000.000 de livres, car on comptait environ 4.000 écoles et institutions missionnaires, et la valeur de certaines atteignait 2.000.000 de livres.

"L'Evêque de Prétoria, le Très Révérend R. Selby Taylor, a déclaré: "Il est exact, à mon avis, que la mesure envisagée est une menace contre la liberté et le développement de la population indigène. J'estime que, sans les missions, il n'y aurait pas aujourd'hui d'enseignement indigène". Fr. Huddleston voit dans la mesure une des menaces les plus dangereuses qui

<sup>149</sup> Ibid.

<sup>150</sup> *African World*, février 1954.

<sup>151</sup> *South Africa*, 19 décembre 1953.

<sup>152</sup> *South Africa*, 22 mai 1954.

aient été dirigées contre le développement de la population indigène <sup>153</sup>.”

164. Le gouvernement a, d'autre part, envisagé d'amender la loi sur l'éducation des Bantous sur certains points. La loi amendée permettrait aux Indigènes de participer à la direction et à l'administration des écoles bantoues de l'Etat et des écoles communautaires bantoues. Le projet de loi visant à modifier la loi sur l'éducation des Bantous dispose que le Ministre des affaires indigènes pourra créer des conseils, bureaux ou autres organismes régionaux, locaux ou intérieurs à qui il pourra confier le contrôle des écoles gouvernementales ou locales, ou encore qu'il pourra confier ces écoles à toute autorité ou Bunga bantoue <sup>154</sup>.

#### b) Financement de l'éducation des Indigènes

165. (Extrait de *South Africa Reports*)

“L'impôt général indigène sera relevé afin de mieux pourvoir à l'éducation des Indigènes”, a déclaré le Secrétaire aux affaires indigènes, M. W. W. M. Eiselen, en ouvrant la 24<sup>ème</sup> session du Conseil général (Bunga) des territoires du Transkei à Umtete, le 27 avril. Il a dit que la contribution directe de la population indigène au revenu de l'Etat était restée à peu près inchangée, tandis que la contribution du Trésor à l'éducation indigène avait très fortement augmenté. Le gouvernement invitera donc les Indigènes à faire une importante contribution au Fonds pour l'éducation des Bantous <sup>155</sup>.”

(Extrait du mémorandum présenté à la Commission par la Ligue internationale des droits de l'homme)

“D'après le correspondant politique du *Rand Daily Mail* (mars 1954), on prévoit pour cette session une nouvelle loi mettant à exécution la menace du Ministre des finances, qui avait parlé de fixer dans le budget “un plafond aux frais qu'entraîne l'éducation des Indigènes à moins que ceux-ci ne paient un impôt de capitation plus élevé. Aux termes de la loi, les quatre cinquièmes du produit de l'impôt de capitation indigène, auxquels s'ajouteraient 6.500.000 livres prélevées sur les recettes générales, serviraient à constituer un fonds spécial”. En d'autres termes, aussitôt que les dépenses prévues pour l'éducation des Indigènes dépasseraient la limite, la nouvelle loi autoriserait le Ministère des affaires indigènes à recommander un impôt de capitation plus élevé. Comme ces dépenses doivent augmenter de près d'un demi-million de livres par rapport à l'année passée, il faudra doubler l'impôt de capitation d'ici cinq ans si l'augmentation continue au même rythme <sup>156</sup>.”

(Extrait du mémorandum présenté à la Commission par le Gouvernement de l'Inde)

“Le Ministre des affaires indigènes, M. Verwoerd, a déclaré devant l'Assemblée, le 3 juin 1954, qu'il assumait “l'entière responsabilité” de ne pas relever les subventions consacrées à l'éducation des Africains. Il a expliqué: “Chacun doit comprendre que le contribuable européen ne pourra tolérer que les dépenses consacrées à l'éducation des Bantous s'accrois-

sent en quelque mesure s'il n'est pas assuré que son sacrifice porte des fruits... L'Européen se refusera à continuer de consentir des dépenses régulièrement croissantes si cela doit avoir pour résultat de provoquer plus de déception et d'insatisfaction parmi les Bantous de l'Union <sup>157</sup>.”

#### c) Question de l'apartheid dans les universités

166. Comme il a été indiqué dans le premier rapport de la Commission <sup>158</sup>, les universités du Cap et du Witwatersrand admettent les étudiants non européens et européens aux mêmes cours et conférences.

(Extrait du mémorandum présenté à la Commission par le Gouvernement de l'Inde)

“M. Malan, Premier Ministre, qui est également Chancelier de l'Université de Stellenbosch, a déclaré lors de la commémoration de son diplôme universitaire, le 11 décembre 1953, que “le mélange des Européens et des non-Européens dans les deux plus grandes universités de l'Afrique du Sud devrait être éliminé aussi rapidement que possible. Ce mélange se trouvait en opposition directe avec la politique d'apartheid appliquée traditionnellement au cours des générations et maintenue énergiquement dans l'instruction primaire et secondaire”. Il a ajouté: “Une anomalie aussi choquante dans notre système d'éducation ne peut évidemment pas subsister sans entraîner à la longue les résultats les plus néfastes. Le gouvernement a décidé d'y mettre un terme aussi rapidement que possible <sup>159</sup>.”

(Extraits de *South Africa*)

“Le gouvernement a institué une commission sous la présidence du Dr J. T. Holloway “pour enquêter et faire rapport sur le principe et les incidences financières de la réforme visant à donner une éducation séparée aux non-Européens dans les universités”.

“Le Principal de l'Université du Cap, le Dr T. B. Davie, en témoignant devant la commission au nom de l'Université, a dit que son institution contestait la base sur laquelle la commission avait été créée, et se trouvait dans la situation singulière d'avoir à témoigner uniquement sur certains aspects qu'il n'approuvait pas. Il indiqua notamment: “Lorsque des étudiants séparés commencent à se rendre compte qu'ils sont l'objet d'une discrimination, ils éprouvent un sentiment de frustration ou d'animosité. On peut le constater à Fort-Hare <sup>160</sup>.”

“L'Université du Witwatersrand présente, de son côté, un mémoire dans lequel énumérant ses raisons “de croire fermement que la ségrégation dans les universités est inopportune”, elle déclare: “Les contacts et les échanges d'idées entre étudiants en dehors des salles de cours sont d'une importance capitale dans une société multiraciale. Les étudiants diplômés et les professeurs ont été impressionnés par les progrès de la tolérance, de la compréhension et de la bonne volonté entre les étudiants des diverses races à l'université. L'expérience montre que la ségrégation au niveau de l'université favorise des attitudes politiques extrémistes et que cette tendance disparaît lorsque les anciens étudiants d'universités séparées deviennent étudiants de l'Université du Witwatersrand. L'assemblée académique a déclaré qu'il serait peu sage, peu

<sup>153</sup> Annexe “A” au mémorandum présenté à la Commission par la Ligue internationale des droits de l'homme (A/AC.70/2, annexe C/IV).

<sup>154</sup> *South Africa Reports*, 29 avril 1954.

<sup>155</sup> *Ibid.*

<sup>156</sup> Annexe “A” au mémorandum présenté à la Commission par la Ligue internationale des droits de l'homme (A/AC.70/2, annexe C/IV). Voir également le mémorandum présenté conjointement par le Congrès national africain et le Congrès indien de l'Union Sud-Africaine (A/AC.70/2, annexe D/II).

<sup>157</sup> A/AC.70/2, annexe A/II.

<sup>158</sup> Voir A/2505, par. 705.

<sup>159</sup> A/AC.70/2, annexe A/II.

<sup>160</sup> Il s'agit d'un collège réservé uniquement aux non-Européens. Voir A/2505, par. 706.



pratique et trop coûteux d'éduquer séparément les non-Européens soit en appliquant une ségrégation complète dans les universités existantes soit en créant de nouvelles universités <sup>161</sup>."

(Extrait de *South Africa*)

"Un groupe comprenant les évêques de Johannesburg et Prétoria; Mr. J. B. Webb, le Président méthodiste; M. L. Rabinowitz, Grand Rabbin; trois membres du Parlement; la Présidente du South African Institute of Race Relations (Ellen Hellman), M. A. W. Hoernlé, membre du Conseil de l'Université du Witwatersrand, un certain nombre de professeurs et autres personnalités ont publié un appel dans lequel il est dit notamment: "Abolir le régime des universités libres et le remplacer par une ségrégation complète serait détruire l'un des derniers bastions de tolérance et de lumière en Afrique du Sud et plonger plus encore les non-Européens dans l'amertume et le désespoir..." <sup>162</sup>."

167. Le South African Institute of Race Relations a convoqué le 1er mai 1954 à Johannesburg une conférence afin d'examiner "le concept d'université et la fonction de l'université dans une société multiraciale". Y assistaient des membres des universités, des représentants des églises, des assemblées académiques, des conseils représentatifs des étudiants, etc.

(Extrait de *Race Relations News*)

"Les opinions exprimées par la majorité des orateurs peuvent se résumer ainsi:

"L'université dans une société multiraciale a pour fonctions:

"1. De servir la communauté au véritable sens du mot université, c'est-à-dire de constituer un centre pour la préservation et le progrès du savoir pour lui-même et de le dispenser à tous ceux qui remplissent les conditions d'éducation requises, sans distinction de race, de couleur ou de croyance;

"2. D'aider l'Etat en formant ceux qui se destinent aux grandes professions et au service public et en maintenant les normes de l'enseignement à un niveau élevé;

"3. En raison du caractère multiracial du pays, de montrer la voie vers le développement culturel et spirituel des différents groupes raciaux dans le cadre du développement d'ensemble de la communauté;

"4. De refléter essentiellement dans la composition de son corps d'étudiants la composition multiraciale de la société qu'elle sert.

"Des opinions divergentes ont été exprimées, notamment par les représentants du SABRA, de l'Université de Potchefstroom, et de l'Eglise réformée hollandaise (selon lesquels à certains égards cette conception de l'université n'était pas nécessairement acceptable, parce qu'il convenait en particulier de considérer avec plus d'attention les habitudes et les traditions du pays où l'université est établie) <sup>163</sup>."

168. (Extrait de *South Africa*)

"Le Conseil des étudiants de l'Université de Prétoria, en réponse à l'invitation du Conseil représentatif des étudiants de l'Université du Witwatersrand de participer à une conférence sur l'*apartheid* dans l'université, a déclaré: "Nous refusons catégorique-

ment d'être utilisés comme instruments, comme vous le dites, pour faire échec au projet du gouvernement d'introduire l'*apartheid* dans les universités du Witwatersrand et du Cap" <sup>164</sup>."

(Extrait de *South Africa Reports*)

"M. J. M. Wiljoen, Ministre de l'éducation, des arts et des sciences a déclaré, le 10 avril, qu'une confusion semblait s'être faite à la suite de la nomination d'une commission gouvernementale chargée d'enquêter sur la possibilité d'introduire l'*apartheid* dans les universités.

"Le gouvernement ne se propose pas de porter une atteinte quelconque à la liberté de l'enseignement dans les universités. Si des possibilités égales d'éducation étaient offertes à tous dans les diverses universités, il n'y aurait là aucune atteinte au principe de la liberté d'enseignement <sup>165</sup>."

d) *Education des gens de couleur dans la province du Cap*

169. Un comité a été nommé par l'Administrateur de la province du Cap, en juin 1953, afin d'examiner les incidences financières de l'institution de l'éducation obligatoire pour les enfants de couleur jusqu'à la quatrième classe. Le comité devra également:

"Etudier si la structure et la tendance actuelles de l'instruction donnent satisfaction aux besoins de la population de couleur et si cette instruction, en raison de son caractère académique, n'engendre pas un sentiment de désappointement.

"Etudier les problèmes relatifs au professeur de couleur ainsi qu'à sa formation, à l'exercice de sa profession et à la façon dont il utilise les facilités mises à sa disposition par l'Etat <sup>166</sup>."

## VIII. — Travail et exercice des professions

a) *Réactions à la loi No 48 de 1953 sur la main-d'œuvre indigène (règlement des conflits de travail)* <sup>167</sup> et au projet de loi tendant à amender la loi No 36 de 1937 sur la conciliation dans l'industrie <sup>168</sup>

170. La Commission a reçu de la Confédération internationale des syndicats libres une déclaration sur la discrimination raciale dans la législation du travail de l'Union Sud-Africaine <sup>169</sup> dans laquelle il est dit que lors de sa réunion à Bruxelles, du 24 au 29 mai 1954, le Conseil exécutif de cette organisation a examiné la situation syndicale dans l'Union Sud-Africaine et a décidé de déposer auprès de l'OIT une plainte accusant le Gouvernement de l'Union Sud-Africaine de violer la liberté d'association dans ce pays. Il est dit, notamment, dans cette plainte que la loi No 48 de 1953 établit une procédure spéciale qui méconnaît entièrement les droits syndicaux des travailleurs africains et le rôle des organisations syndicales dans ce domaine. La plainte poursuit:

(Extrait de la déclaration présentée à la Commission par la Confédération internationale des syndicats libres)

"La législation sud-africaine actuelle ne permet pas aux travailleurs africains d'adhérer au syndicat de

<sup>164</sup> *South Africa*, 9 janvier 1954.

<sup>165</sup> *South African Reports*, 15 avril 1954.

<sup>166</sup> A/AC.70/2, annexe A/II.

<sup>167</sup> Pour l'analyse de la loi No 48, voir ci-dessus par. 64 à 68.

<sup>168</sup> Pour l'analyse de la loi No 36 de 1937, voir A/2505, par. 598 à 602. Pour l'analyse du projet de loi tendant à amender cette loi, voir ci-dessous par. 172.

<sup>169</sup> A/AC.70/2, annexe C/IX.

<sup>161</sup> *South Africa*, 22 mai 1954.

<sup>162</sup> *South Africa*, 27 février 1954.

<sup>163</sup> *Race Relations News* (publié par le South African Institute of Race Relations), juin 1954, p. 76.

leur choix. Aucun des arguments invoqués par le Gouvernement sud-africain pour justifier son refus de reconnaître les droits syndicaux des travailleurs n'est recevable. Les travailleurs africains, qui sont plus d'un million, contribuent dans une large mesure à la puissance industrielle de l'Union Sud-Africaine. Une justice élémentaire commande qu'ils jouissent de la liberté d'association et de la liberté de choisir leurs représentants et de négocier leurs conditions de salaire <sup>160</sup>."

171. Le mémorandum présenté à la Commission par le Gouvernement de l'Inde signale qu'à la suite de la nouvelle définition du terme "salarié" donnée par la loi No 48 de 1953 <sup>170</sup>, quelques fabriques de textiles de Johannesburg qui emploient des Africains profitent de cet amendement pour abaisser leurs salaires et leur refuser certains avantages d'ordre social <sup>171</sup>.

172. Comme il a été indiqué plus haut <sup>172</sup>, le Gouvernement de l'Union a déposé sur le bureau de l'Assemblée un nouveau projet de loi tendant à amender la loi de 1937 sur la conciliation dans l'industrie. Voici un résumé des principales dispositions de ce projet de loi, fait par le Ministre du travail, M. B. J. Schoeman :

(Extrait de *South Africa Reports*)

"1) Aucun nouveau syndicat ne serait immatriculé si ce n'est avec l'agrément du ministre.

"2) Sauf dérogation ministérielle, tous les syndicats mixtes devraient avoir des sections européennes et non européennes distinctes et aucune réunion mixte ne serait autorisée.

"3) Lorsque plus de 50 pour 100 des travailleurs européens ou de couleur dans une entreprise industrielle ou commerciale donnée désireraient former un syndicat blanc ou non européen, ils auraient le droit de le faire et pourraient se faire immatriculer.

"4) Si un pareil syndicat européen ou non européen était créé et à condition qu'on y ait pratiqué le "closed-shop" pendant les cinq années précédentes, ce nouveau syndicat pourrait prétendre à une part des fonds du syndicat d'origine <sup>173</sup>."

En dehors des dispositions précédentes, concernant les syndicats, le projet de loi contient des dispositions pour renforcer la barrière de couleur dans l'industrie.

(Extrait du mémorandum présenté à la Commission par le Gouvernement de l'Inde)

"La disposition de caractère racial la plus importante du projet de loi se trouve à l'article 77, sous le titre "Garanties prises contre la compétition interraciale" (*Safeguards Against Interracial Competition*). Elle donne au Ministre du travail le pouvoir d'ordonner au tribunal industriel, dont les membres sont nommés par le Ministre lui-même, de faire des enquêtes et des recommandations quant à "la possibilité de réserver des emplois, dans toute entreprise, industrie, commerce ou occupation située dans une zone spécifiée à des personnes appartenant à une race spécifiée, et d'y interdire l'emploi de personnes appartenant à toute autre race". Le Ministre du travail, s'il est saisi d'une telle recommandation, et après avoir consulté le Ministre des questions économiques, peut prescrire de telles restrictions en publiant un décret au

Journal officiel. Ces dispositions s'appliqueront à toutes les races, y compris les Africains <sup>174</sup>."

173. Voici, d'autre part, un certain nombre d'informations sur les réactions soulevées par le projet de loi en Afrique du Sud.

(Extraits du mémorandum présenté à la Commission par la Ligue internationale des droits de l'homme)

"Commentant le projet de loi sur la conciliation dans l'industrie, M. Ivan Walker, ancien secrétaire au travail, a déclaré que ce projet "menace de détruire le mouvement syndicaliste libre en Afrique du Sud... Son adoption par le Parlement aurait pour effet de détruire ces syndicats indépendants qui sont les principaux artisans de l'amélioration des salaires et des conditions de travail..." <sup>175</sup>

"M. Alex Hepplé, membre du Parlement, chef du groupe parlementaire travailliste d'Afrique du Sud, a déclaré que le nouveau projet de loi sur la conciliation dans l'industrie fera un tort incalculable aux relations du travail et au développement industriel. Il a fait observer que les dispositions du premier projet vont très loin, qu'elles introduisent le système de l'*apartheid* dans le syndicalisme, qu'elles ouvrent la porte à l'enregistrement des syndicats dissidents, qu'elles restreignent le droit de grève. Il a ajouté que le projet prévoit la création d'un tribunal industriel dont les membres seraient nommés par le Ministre du travail et qui aurait pratiquement pour effet d'empêcher tout recours devant les tribunaux sur nombre de questions vitales <sup>176</sup>."

"Le Conseil des syndicats (Trades and Labour Council) a déclaré que la création de syndicats distincts pour chaque race signifierait la fin des relations pacifiques entre employeurs et employés et le chaos dans la négociation des conventions collectives <sup>176</sup>."

(Extrait du *New York Times*)

"Par 61 voix contre 3, avec 4 abstentions, la conférence "unitaire" des syndicats d'Afrique du Sud a rejeté le principe selon lequel chaque race devrait être limitée à l'exercice de certaines professions déterminées, principe que le gouvernement veut faire consacrer par la nouvelle loi sur la conciliation dans l'industrie. Ce vote acquis à une écrasante majorité contre le plan du gouvernement conduit à une impasse et l'on pourrait voir entrer en grève quelques-uns des 72 syndicats représentés à la conférence unitaire, qui a été expressément invitée à organiser l'opposition contre le projet de loi <sup>177</sup>."

(Extrait du *New York Times*)

"Une conférence de syndicats non blancs représentant 54.000 travailleurs a décidé de créer des "comités d'action" dans toute l'Afrique du Sud afin de combattre le projet de loi sur la conciliation dans l'industrie ainsi que la loi adoptée l'an dernier réglementant les salaires des travailleurs indigènes.

"M. B. J. Schoeman, Ministre du travail, en recevant une délégation syndicaliste, a qualifié de mensonge l'affirmation selon laquelle la loi détruirait les syndicats. "Sur plus de 200 syndicats immatriculés, a-t-il dit, 60 seulement sont "mixtes"... M. Schoeman

<sup>170</sup> Voir ci-dessus par. 66.

<sup>171</sup> Voir A/AC.70/2, annexe A/II.

<sup>172</sup> Voir note 43.

<sup>173</sup> *South Africa Reports*, 22 mai 1954.

<sup>174</sup> A/AC.70/2, annexe A/II.

<sup>175</sup> *Sunday Times*, 17 janvier 1954. Cité d'après l'annexe "A" au mémoire soumis par la Ligue internationale des droits de l'homme (A/AC.70/2, annexe C/IV).

<sup>176</sup> *Cape Times*, 25 janvier 1954. Cité d'après la même source.

<sup>177</sup> *The New York Times*, 5 mai 1954.

a insisté sur le fait que l'article disposant que certaines occupations pouvaient être réservées à une race déterminée devait devenir loi, bien que tous les employeurs du pays y soient opposés. M. Schoeman a déclaré à la délégation que la division des syndicats en groupes raciaux était une question de principe et qu'il ne changerait rien à la disposition obligeant les syndicats à séparer leurs membres en deux sections raciales et à tenir des réunions séparées<sup>178</sup>."

174. Le dépôt du projet de loi tendant à amender la loi sur la conciliation dans l'industrie a également été critiqué dans le rapport de la délégation du Congrès des syndicats britanniques, qui fut envoyé en Afrique du Sud en novembre-décembre 1953, dans les termes suivants :

(Extrait de la déclaration présentée à la Commission par la Confédération internationale des syndicats libres)

"Il nous est apparu que le gouvernement nationaliste se propose de prendre, au cours de cette session du Parlement, de nouvelles initiatives contre le mouvement syndical. Le projet de loi en cours, outre qu'il renforce le contrôle du gouvernement sur les finances syndicales et l'élection des dirigeants, instaure la ségrégation raciale au sein des syndicats... Une pareille loi toucherait dans l'immédiat quelque 90 syndicats, parmi lesquels certains des plus importants et des plus anciens, et de nombreux membres seraient exclus d'un syndicat auquel ils sont restés fidèles pendant de nombreuses années<sup>179</sup>."

La Confédération internationale des syndicats libres, dans la déclaration qu'elle a présentée à la Commission, commente sur le projet de loi comme suit :

(Extrait de la déclaration présentée à la Commission par la Confédération internationale des syndicats libres)

"Si le projet est adopté, ce sera une nouvelle atteinte à la dignité de l'homme, et un pas nouveau, et important, aura été franchi par le gouvernement nationaliste de l'Union Sud-Africaine vers un ordre de société fondé sur l'abolition des droits de l'homme et l'oppression des races non européennes<sup>180</sup>."

175. Le projet d'amendement de la loi sur la conciliation dans l'industrie a également soulevé les protestations des milieux patronaux.

(Extrait du mémorandum présenté à la Commission par le Gouvernement de l'Inde)

"La Fédération des industries de l'Afrique du Sud (South Africa Federated Chamber of Industries), qui représente en tout plus de 90 pour 100 des investissements de capitaux dans l'industrie de transformation et dans les services industriels, et qui emploie un pourcentage équivalent de travailleurs, européens et non européens, s'est opposée vigoureusement aux dispositions raciales du projet de loi et a soumis un mémoire à tous les membres du Parlement de l'Union, énonçant les motifs pour lesquels ces dispositions ne devraient pas figurer dans le projet de loi. A son avis, il serait malaisé pour les employeurs de négocier avec plusieurs syndicats séparés représentant différents groupes raciaux et travaillant dans la même branche d'industrie ou dans la même entreprise. Si ce projet de loi était adopté, on pourrait s'attendre à la ruine du mécanisme de conciliation industrielle. Au sujet des dispositions tendant à restreindre et à réserver certains emplois, elle pense qu'il n'y a aucune raison

de craindre que les travailleurs européens soient obligés de céder leur place à des travailleurs non européens ou que leur niveau de vie soit menacé.

"La Fédération fait ressortir les dangers qu'il y aurait à priver les dirigeants, dans l'industrie, de leur droit de choisir leurs ouvriers, ainsi que le désordre et l'élévation du coût de production que ces mesures pourraient entraîner. Elle fait également remarquer le danger encouru par l'harmonie entre les races et par la paix dans la classe industrielle, si essentielle au progrès économique, ainsi que les répercussions possibles que ces mesures pourraient avoir sur les capitaux investis par l'étranger<sup>181</sup>."

b) Application de la loi No 27 de 1951 sur les travailleurs indigènes du bâtiment<sup>182</sup>

176. (Extrait de *South Africa Reports*)

"On apprend de Johannesburg que les travailleurs indigènes qualifiés et semi-qualifiés du bâtiment ne seront pas autorisés à travailler dans les régions européennes dans aucun des neuf centres de l'Union à compter du mois de juin 1954. Les artisans indigènes continueront à être formés. En fait, un vaste programme de développement visant à former de nouveaux artisans du bâtiment est déjà en cours d'exécution dans divers centres d'Afrique du Sud, mais ces artisans ne seront autorisés à travailler qu'à des programmes de construction de logements indigènes. Ces nouvelles mesures ont été saluées comme un progrès tant par les employeurs que par les employés de l'industrie du bâtiment. Elles protègent, dit-on, les artisans européens et assurent en même temps aux Indigènes une place dans l'industrie. Comme l'a dit un entrepreneur : "Il y aura plus de travail qu'il n'en faut pendant de nombreuses années dans la construction de logements indigènes pour tous les artisans indigènes qualifiés et semi-qualifiés que l'on pourra former. Dans les villes, les travailleurs européens du bâtiment sont également assurés d'avoir du travail durant une longue période maintenant qu'ils ne sont plus menacés d'être remplacés par des Indigènes"<sup>183</sup>."

c) Intégration de la main-d'œuvre non européenne dans l'économie sud-africaine

177. Lors du débat qui a eu lieu à l'Assemblée de l'Union du 15 au 18 février 1954 sur le *Part Appropriation Bill*<sup>184</sup>, de nombreux orateurs se sont référés à l'accroissement constant du nombre des travailleurs non européens et notamment indigènes dans les diverses branches de l'activité économique du pays, et cela en dépit de la politique d'*apartheid* poursuivie par le gouvernement.

Dans une brochure reproduisant le discours prononcé par M. Strauss, chef de l'Opposition, à l'occasion de ce débat, on relève le paragraphe suivant :

(Extrait de la brochure "*Speakers' Notes: Non-European Policy*")

"Les quelques chiffres qui suivent, fondés sur les plus récentes données recueillies par le Département du recensement et des statistiques et le Bureau des salaires, montrent que l'intégration économique est un fait :

"1. Quatre-vingt-deux pour 100 de tous les travailleurs du commerce, de l'industrie, de l'agriculture et de la pêche du pays sont des non-Européens ;

<sup>178</sup> *Ibid.*, 4 mai 1954.

<sup>179</sup> A/AC.70/2, annexe C/IX.

<sup>180</sup> *Ibid.*

<sup>181</sup> A/AC.70/2, annexe A/II.

<sup>182</sup> Pour l'analyse de cette loi, voir A/2505, par. 607 à 613.

<sup>183</sup> *South Africa Reports*, 27 mai 1954.

<sup>184</sup> Voir ci-dessus par. 132.

"2. Environ 16 pour 100 des travailleurs qualifiés et 67 pour 100 des travailleurs semi-qualifiés de l'industrie sont des non-Européens ;

"3. Sur un peu plus de 4 millions de personnes employées dans l'industrie, le commerce, les mines, l'agriculture et la pêche, 3.500.000 sont des non-Européens ;

"4. Il y en a 750.000 dans l'industrie et le commerce, y compris les chemins de fer, 500.000 dans les mines et 2.250.000 dans l'agriculture et la pêche ;

"5. Sur les presque 200.000 employés des chemins de fer, la moitié sont des non-Européens ;

"6. Sur les 115.000 emplois des services publics, 18.000 sont classés comme non-européens ;

"7. Près de la moitié de la police, 60 pour 100 des employés du Département des affaires indigènes et la moitié de ceux du Département de la santé publique de l'Union sont des non-Européens <sup>185</sup>."

d) *Réforme du régime de délivrance des licences aux commerçants dans le Transvaal*

178. (*Extrait du mémorandum présenté à la Commission par le Gouvernement de l'Inde*)

"L'administration provinciale du Transvaal a institué, l'année dernière, une commission chargée d'enquêter sur le système de gouvernement local du Transvaal. Parmi ses attributions se trouvait l'examen du système de délivrance des licences commerciales. Elle était surtout chargée d'étudier le système des licences dans la mesure où celles-ci devaient être refusées en se fondant sur la race du demandeur. La Commission a recueilli des témoignages à ce sujet en janvier et février 1954. Plusieurs organes municipaux ont recommandé l'*apartheid* en matière commerciale. Ils ont proposé que les organismes compétents en matière de licences aient le droit de refuser d'accorder une licence lorsque le demandeur ou ses clients éventuels appartiennent à un groupe racial qui n'est pas celui du plus grand nombre des habitants de la zone. On a également recommandé que les organismes compétents en matière de licences soient nantis du pouvoir de réexaminer chaque année les licences accordées et qu'une licence soit exigée pour chaque sorte d'entreprise commerciale. Selon d'autres recommandations, les décisions des organismes compétents en matière de licences devraient être sans appel.

"Cette tendance à resserrer les lois relatives aux licences commerciales est dirigée notamment contre les commerçants indiens. Déjà, actuellement, ils ne peuvent plus obtenir de nouvelles licences ; mais, si les recommandations tendant à introduire l'*apartheid* en cette matière sont acceptées — et il est évident que ces recommandations sont conformes à la politique du Gouvernement de l'Union — il s'ensuivra une menace presque immédiate pour les commerçants indiens qui sont actuellement au bénéfice d'une licence. Ils seront éliminés systématiquement lors de chaque réexamen des licences, ou on leur refusera le transfert desdites licences en cas de décès du chef de famille ou de changement d'associé, quelle que soit la raison de ce changement <sup>186</sup>."

<sup>185</sup> Speakers' Notes: *Non-European Policy — Economic Integration or apartheid?*, publié par la Division de l'information, Johannesburg, mars 1954, p. 14.

<sup>186</sup> A/AC.70/2, annexe A/II.

e) *Bureaux de placement pour Indigènes*

179. (*Extrait du mémorandum présenté à la Commission par le Gouvernement de l'Inde*)

"L'emploi des Indigènes est soumis à un contrôle strict de façon à le limiter principalement aux besognes non qualifiées.

"Le mécanisme des bureaux de placement obligatoires (Compulsory Labour Bureaux) exercera une surveillance totale de l'emploi des Indigènes. Même si un employeur, en raison de la pénurie de main-d'œuvre spécialisée et semi-spécialisée, était tenté de recourir à des Indigènes pour de tels travaux, il ne serait pas autorisé à le faire. Actuellement ces bureaux de placement sont occupés à déraciner les Indigènes des zones urbaines afin de les obliger à chercher du travail dans les exploitations agricoles européennes et dans les mines, où ils pourront être employés avec des salaires très bas. Comme aucun Indigène ne peut accéder à un emploi sans recourir au bureau de placement et sans son approbation, le bureau pourra toujours user de son autorité selon la politique d'*apartheid* pour refuser d'enregistrer les travailleurs indigènes dont les salaires seraient jugés trop élevés. Le mécanisme institué par le Ministre des affaires indigènes est déjà à l'œuvre selon ces directives dans les zones rurales <sup>187</sup>."

IX. — *Apartheid dans les services publics*

*Loi de 1953 sur la séparation obligatoire dans les services publics* (The Reservation of Separate Amenities Act 1953) et *projet de loi sur les transports publics par route* (1954) [Motor Carrier Transportation Bill, 1954]

180. On trouvera plus haut l'analyse des principales dispositions de la loi No 49 de 1953 sur la séparation obligatoire dans les services publics, ainsi qu'un résumé des travaux préparatoires de cette loi <sup>187</sup>. Comme il a été indiqué ailleurs, le Conseil du South African Institute of Race Relations, lors de sa conférence annuelle de 1954, a déclaré qu'il déplorait cette loi "comme rétrograde, injuste et contraire aux principes démocratiques reconnus". Le gouvernement a introduit à présent devant le Parlement un nouveau projet de loi destiné à compléter les dispositions de la loi No 49 de 1953 : il s'agit du projet de loi de 1954 sur le transport public par route (*Motor Carrier Transportation Bill, 1954*)

(*Extrait du mémorandum présenté à la Commission par le Gouvernement de l'Inde*)

"Ce projet de loi contient notamment des dispositions conférant au Conseil national du transport le pouvoir de prendre un arrêté au sujet de toute personne exploitant un service de trolleybus ou de tramways pour le transport de plus d'une catégorie de personnes, déterminant quelle catégorie ou quelles catégories de personnes peuvent être transportées par ce service et quel doit être son itinéraire. Cet arrêté pourrait également déterminer quelle partie ou quelles parties du véhicule doivent être réservées au transport d'une catégorie ou de certaines catégories de personnes. Le projet de loi prévoit également des peines d'amendes ou d'emprisonnement à l'encontre de toute personne enfreignant cet arrêté ou de toute personne qui voyage dans le véhicule en contrevenant à la règle de séparation ordonnée.

<sup>187</sup> Voir ci-dessus par. 69 à 72.

“La loi de 1953 sur la séparation obligatoire dans les services publics confère des pouvoirs suffisants pour réserver des véhicules ou des parties de véhicules à certains groupes raciaux. Mais ce pouvoir appartient au propriétaire ou à l'exploitant du véhicule. Le Gouvernement de l'Union veut détenir ces pouvoirs lui-même pour les services publics d'autobus et de tramways. Ces services sont exploités par les municipalités ou par des compagnies privées, et si elles hésitent à introduire l'*apartheid* ou ne le font pas de la façon souhaitée par le gouvernement, pour des raisons d'ordre financier, le gouvernement pourra, en agissant par l'intermédiaire du Conseil des transports, les obliger à le faire. La ségrégation est déjà pratiquée dans les transports publics, mais il existe une exception au Cap, où une compagnie privée exploite des services de trolleybus en faisant des bénéfices, tandis que les municipalités d'autres villes sont largement déficitaires dans leur exploitation. Si l'*apartheid* était introduite dans les services d'autobus du Cap, le coût des services s'accroîtrait et l'exploitation cesserait d'être bénéficiaire. La compagnie du Cap est donc peu disposée à introduire l'*apartheid*. Mais l'existence de ce service d'autobus offusque le Gouvernement de l'Union, qui songe maintenant à obliger cette compagnie à ne plus laisser les Blancs et les Noirs voyager ensemble, encore que le service ait été exploité sans incident pendant des années. Le gouvernement s'arroge des pouvoirs dans tous les domaines, afin de pratiquer sa politique d'*apartheid*. Son principe est de ne tolérer aucune opposition des autorités locales dans l'application de cette politique.

“M. Verwoerd, Ministre des affaires indigènes, prenant la parole à l'occasion d'un débat à la Chambre, le 28 mai 1954, a dit qu'il ne cachait pas que “si les autorités locales ne sont pas “disposées à coopérer avec moi dans l'application de la politique indigène du gouvernement, je n'hésiterai pas à les y obliger”<sup>188</sup>.”

## X. — Vie dans les réserves

### a) Rapport de la Commission gouvernementale d'enquête sur le développement économique et social des régions indigènes

#### 181. (Extrait de *South Africa Reports*)

“Le Dr F. R. Thomlinson, président de la Commission d'enquête sur le développement économique et social des régions indigènes nommée par le gouvernement, a annoncé que le rapport de la Commission sera achevé pour la fin du mois de juin et qu'il sera soumis au gouvernement peu après. Le rapport sera probablement l'un des plus longs qu'une commission gouvernementale de l'Union ait jamais rédigés. Il contiendra des conclusions sur tous les aspects du développement des régions indigènes, tirées de travaux qui ont duré trois ans et demi. La Commission a reçu mission de “procéder à une enquête complète sur le relèvement des régions indigènes et proposer un vaste plan visant à établir dans ces régions une structure sociale conforme à la culture des Indigènes et fondée sur des principes éprouvés d'organisation économique et sociale”<sup>189</sup>.”

### b) Publication d'une étude sur les conditions de vie dans une réserve indigène

#### 182. (Extrait de *l'African World*)

“Le Conseil national pour la recherche en matière sociale a entrepris et financé une enquête sur les conditions de vie dans le district de Keiskammahoek du Ciskei entre 1947 et 1951. Les résultats en ont été rassemblés dans quatre volumes publiés par Shuter et Shooter, Pietermaritzburg. Le premier volume est consacré à “l'histoire naturelle du district de Keiskammahoek”, le second à “l'économie d'une réserve indigène”, le troisième à la “structure sociale” et le quatrième au “régime foncier”<sup>190</sup>.”

### c) Jubilé du cinquantenaire du Transkeian Territories General Council (Conseil général des territoires du Transkei)

183. Le Conseil général a été constitué en 1903 parmi un petit nombre de districts. Le Conseil est responsable d'une large part du bien-être d'environ 1.500.000 Africains appartenant à six *magisterial districts* de la partie nord-orientale de la province du Cap. Chaque district a trois représentants au Conseil, ainsi que son commissaire indigène. Quatre grands chefs sont également membres de droit<sup>191</sup>.

#### (Extrait de *l'African World*)

“Les conseillers sont pour la plupart d'âge moyen ou respectable et exercent des fonctions d'autorité dans leurs diverses tribus. Le jeune “radical” n'y joue généralement pas un rôle marquant. Sa politique est donc quelque peu conservatrice, mais dans l'ensemble le Conseil est véritablement représentatif de l'opinion africaine dans les territoires ruraux. Le Conseil a l'habitude de faire des déclarations sur les mesures gouvernementales qui intéressent les populations africaines. Examinant l'importante loi récemment adoptée concernant la création de nouvelles autorités bantoues, le Conseil a demandé que ses dispositions ne soient pas appliquées aux territoires du Transkei et que le Conseil général soit maintenu tel qu'il existe actuellement. Le Conseil a pris l'importante décision de nommer un Comité permanent qui restera en fonction aussi longtemps que le Conseil et sera chargé d'examiner les projets de loi rendus publics par le gouvernement; les observations que ce comité soumettra au gouvernement concernant ces projets de loi seront considérées comme représentant les vues du Conseil.

“Le Conseil a adopté à l'unanimité la résolution suivante :

“Qu'en vue d'instaurer de bonnes relations entre les Européens et les non-Européens de l'Union Sud-Africaine, le gouvernement soit instamment et respectueusement invité à réunir une convention nationale des dirigeants de la fraction africaine de la population qui rencontreraient les autorités gouvernementales et les dirigeants de partis politiques en un lieu à désigner au choix du gouvernement et s'efforceraient d'atténuer la tension raciale entre les éléments européen et africain de l'Union, en revisant, abrogeant ou modifiant les lois préjudiciables à l'élément africain”.

“Le Conseil a également demandé au gouvernement d'“accorder aux Indigènes de l'Union Sud-Africaine

<sup>188</sup> A/AC.70/2, annexe A/II.

<sup>189</sup> *South Africa Reports*, 15 avril 1954.

<sup>190</sup> *African World*, août 1953.

<sup>191</sup> *Ibid.*, février 1954.



le droit d'être représentés au Parlement proportionnellement à leur nombre par des membres de leur propre communauté <sup>192</sup>."

d) *Avis d'un notable bantou concernant le développement des réserves et l'avenir de la politique d'apartheid*

184. (Extrait de *South Africa*)

"La transformation des réserves indigènes en un foyer national autonome pour tous les Indigènes de l'Union n'est qu'un rêve et doit rester un rêve, a déclaré M. A. B. Xuma, président d'honneur à vie du Conseil commun des Européens et des Africains de Johannesburg à l'Ecole d'été de l'Université du Cap.

"Il n'y a rien de plus déconcertant que de voir des gens apparemment intelligents essayer de convertir leurs rêves en réalité quand les faits qui rendent cette transformation impossible sont si évidents, a-t-il dit.

"Les réserves sont déjà surpeuplées, les parcelles de terre sont trop petites pour être cultivées efficacement et les récoltes sont trop menacées par la sécheresse. Nombreuses sont les familles qui n'ont pour tout moyen de subsistance que les salaires gagnés hors des réserves.

"M. Xuma a dit que l'Africain se défendait d'être un "fardeau pour l'homme blanc", entretenu par les impôts payés par les Blancs. L'Africain considère quant à lui qu'il porte le pays sur son dos: les exploitations agricoles, les industries et les mines ne pourraient subsister un mois sans les travailleurs indigènes.

"Les contribuables européens peuvent faire des bénéfices et payer des impôts sur le revenu en raison des faibles salaires qu'ils paient aux indigènes.

"M. Xuma a fait un tableau de l'ancien régime tribal des Bantous et a dit que le chef avait toujours été accessible à tous ses sujets. Le Bantou ne peut pas comprendre aujourd'hui qu'il ne soit pas autorisé à voir le Ministre ou les autres fonctionnaires d'autorité censés avoir la charge de ses affaires.

"Lorsque les Bantous et les Blancs se sont rencontrés en Afrique du Sud, les Bantous ont combattu pour la ségrégation et l'apartheid.

"Lorsque la guerre fut terminée et que les Européens leur demandèrent de venir aider au développement du pays, ils espéraient que leurs anciens ennemis s'associeraient à eux pour le progrès de tous les peuples d'Afrique du Sud.

"Ils découvrirent au contraire qu'une guerre, non déclarée mais sanglante, devait continuer: une guerre d'usure, d'étranglement économique, où les Bantous se voyaient refuser l'accès à la propriété de la terre ainsi que leurs droits politiques.

"Ce sont là des armes dangereuses contre le progrès et l'avancement du peuple africain. Elles ont sur l'âme un effet mortel.

"Comme on lui demandait si les Bantous étaient aujourd'hui favorables à l'apartheid, M. Xuma répondit: "Non, nous avons combattu pour l'apartheid et nous avons perdu. Maintenant nous voulons une association" <sup>193</sup>."

e) *Campagne destinée à convaincre les Indigènes de l'importance qui s'attache à la conservation du sol*

185. (Extrait de *South Africa Reports*)

"Une campagne nationale destinée à convaincre les Indigènes d'Afrique du Sud de l'importance qui s'attache à la conservation du sol a été inaugurée le 26 septembre à l'occasion d'une Conférence nationale des agriculteurs indigènes à Johannesburg. Cette conférence était un aspect important de la campagne entreprise par l'Association nationale indigène pour la conservation du sol afin de diffuser parmi les vastes populations indigènes de l'Union la connaissance des problèmes de la conservation du sol. Les agriculteurs indigènes y ont entendu des exposés sur les diverses méthodes permettant de ménager le sol et ont été invités à les appliquer. Dans le cadre du Mois national de la conservation du sol (septembre), des séances cinématographiques ont également été organisées dans seize régions indigènes du Witwatersrand <sup>194</sup>."

f) *Activités économiques d'une autorité bantoue établie en vertu de la loi de 1951 sur les autorités bantoues* <sup>195</sup>

186. (Extrait de *South Africa Reports*)

"Sur l'invitation de l'autorité bantoue de la région indigène du Pilansberg dans le district de Rustenburg, au Transvaal, le Ministre des affaires indigènes de l'Union, M. H. F. Verwoerd, a inauguré le premier barrage construit par une autorité bantoue instituée en vertu de la loi sur les autorités bantoues (*Bantu Authority Act*) ...

"Toute l'organisation et l'administration générale de la construction du barrage a été l'œuvre de l'autorité bantoue, tandis que la construction proprement dite était assurée par des membres de la tribu du chef Pilane. ...

"Le barrage, qui peut contenir une fois rempli 122 millions de gallons, est appelé "Bophelo", ce qui signifie force de vie. Il a été construit sous le régime du travail libre. Le chef Pilane a délégué 150 membres de sa tribu pour travailler à l'entreprise, qui a été exécutée sous la surveillance du Département des affaires indigènes. ...

"Inaugurant le barrage, le Ministre a dit que son message aux Bantous d'Afrique du Sud était le suivant: tous devraient faire comme les habitants de Pilansberg; tous devraient déployer leur énergie et leur vitalité pour apporter une vie nouvelle à leur peuple. ... Le chef Pilane ... a estimé avec le Ministre que le temps était venu pour le peuple africain de se tenir debout sur ses jambes <sup>196</sup>."

g) *Refus d'une tribu bantoue d'être transférée*

187. (Extrait de *South Africa*)

"Si nous sommes forcés de partir, nous nous disperserons et nous cesserons d'exister en tant que tribu, a dit le chef Makomba de la région de Komatipoort, en réponse à l'ordre par lequel le gouvernement lui a signifié récemment que sa tribu devait émigrer vers de nouveaux lieux d'habitation à 50 milles de leur résidence actuelle, parce que le Département des terres avait pris celle-ci en charge et l'avait divisée en 27 fermes de 40.000 morgens chacune à l'intention des Européens.

"La mesure intéresse 5.000 Indigènes. Le gouvernement a prévu leur transport jusqu'à leurs nouveaux

<sup>192</sup> Ibid.

<sup>193</sup> *South Africa*, 27 février 1954.

<sup>194</sup> *South Africa Reports*, 8 octobre 1953.

<sup>195</sup> Voir A/2505, par. 483.

<sup>196</sup> *South Africa Reports*, 3 décembre 1953.

lieux d'habitation, mais s'ils ne profitent pas de cette offre avant la fin du mois, ils devront déménager à leurs frais.

"Lorsque le chef Makomba a dit au commissaire principal pour les Indigènes, M. H. Palk, que son peuple refusait de déménager, le fonctionnaire répondit qu'il savait que la tribu ne voulait pas s'en aller, mais qu'il n'y avait pas d'autre solution; le gouvernement en a décidé ainsi, a-t-il dit; c'est la loi et les Indigènes devront partir.

"Il leur a fait espérer une vie meilleure dans leur nouvel établissement. Chaque famille recevrait environ 6 morgens à cultiver et il y aurait assez d'eau pour tous; deux écoles indigènes seraient construites et il y aurait une clinique. Leurs possibilités de développement seraient meilleures dans la nouvelle région que dans celle qu'ils occupaient actuellement <sup>197</sup>."

#### **XI. — Tensions et mesures d'ordre répressif**

188. On trouvera dans les autres sections du présent chapitre un certain nombre de renseignements sur les tensions qui ont été provoquées, notamment par la mise en application de certaines mesures qui se rattachent à la politique d'*apartheid*, ou par le simple fait que des mesures de cette nature ont été projetées et portées devant le Parlement de l'Union. Les renseignements inclus dans cette section, qui ne se rattachent pas d'une façon directe aux mesures examinées dans les autres sections du chapitre, en forment le complément. En outre, la section comprend certains renseignements sur les mesures d'ordre répressif qui se rattachent, d'une façon plus ou moins directe, au problème racial.

##### **A. — TENSIONS**

189. La Commission possède une documentation abondante, principalement composée de renseignements parus dans la presse périodique, qui tend à démontrer que le mécontentement croît dans toutes les sections de la population soumises aux mesures discriminatoires et que les idées extrémistes et de violence trouvent de plus en plus d'adeptes, surtout parmi la jeunesse. Elle ne reproduit ci-après qu'un certain nombre de ces renseignements qui lui ont paru particulièrement typiques:

(Extrait du *New York Times*)

"Johannesburg (Afrique du Sud), le 5 janvier 1954 — Selon des informations rendues publiques aujourd'hui, des armes sont introduites clandestinement en Afrique du Sud et des allées et venues régulières des Noirs sud-africains instruits ont lieu entre le pays et des centres communistes situés dans la partie septentrionale de l'hémisphère.

"Selon un observateur hostile à la politique raciale du gouvernement actuel, que sa profession met en relations constantes avec les mouvements politiques et sociaux des Noirs de ce pays, le gouvernement n'ignore pas ce qui se passe. Du fait que les frontières africaines sont largement ouvertes et que les Indigènes africains peuvent se déplacer facilement sur le continent sans attirer l'attention, les Blancs, inférieurs en nombre, ont été impuissants à empêcher ce trafic.

"Il y a maintenant deux mouvements politiques et économiques noirs.

"Depuis un an environ, le petit mouvement communiste a redoublé d'activité et il existe maintenant une organisation clandestine sous direction communiste.

"Ce qui distingue ce mouvement de l'autre, c'est que les organisations publiques, qui ont très peu de liberté d'action, disent en public que l'on pourra éventuellement parvenir à quelque accord avec l'Afrique du Sud blanche.

.....

"La position des dirigeants de l'organisation clandestine, dit-on, est qu'il est déjà trop tard et que l'organisation doit être aménagée et préparée en vue de la révolution et d'une campagne de violence, avec pour objectif ultime le renversement des institutions politiques actuelles de l'Afrique du Sud.

"Selon les renseignements recueillis, la jeunesse noire politiquement active, qui est encore une faible minorité, se détourne complètement de ses anciens dirigeants. Les vieux dirigeants noirs relativement modérés ne peuvent apparemment rien faire. Les lois sont si rigoureuses que toute tentative pour faire de l'agitation, tout effort pour reconquérir leur clientèle disparue, ne pourrait que les mener en prison.

"Le mouvement clandestin, dont l'activité illégale constitue une conspiration contre l'Etat, n'est gêné par aucune restriction. La période actuelle, selon les rapports, est une période d'organisation et de propagande de bouche à oreille. Le calme qui règne actuellement sur le front racial, affirme-t-on, est dû au fait que les éléments activistes procèdent, pendant un temps qui pourrait être long, à des opérations d'organisation et de préparation.

.....

"L'un des derniers moyens d'expression donnés aux Noirs sud-africains est constitué par les conseils consultatifs de faubourgs, dont le Congrès annuel est actuellement réuni à Johannesburg dans le faubourg noir d'Orlando. Les conseils se composent de Noirs qui donnent des avis aux autorités sur les questions intéressant les quartiers ou faubourgs réservés aux Nègres. Le président du Congrès, le révérend Mooki, a averti le gouvernement aujourd'hui en ces termes:

"Les 3 millions d'Indigènes qui vivent dans les villes et que nous représentons ici sont venus pour rester et ne sont pas des travailleurs migrants qui peuvent être expulsés à volonté par leurs employeurs blancs, lorsqu'ils sont trop vieux pour travailler ou lorsqu'ils cessent de bien se conduire, comme nous l'a dit récemment le Secrétaire aux affaires indigènes <sup>198</sup>."

(Extrait du *New York Times*)

"Le Cap, le 14 février 1954 — Les nationalistes et les communistes africains luttent ici d'influence pour conquérir la clientèle des Noirs sud-africains, qui constituent le plus important groupe industrialisé et urbanisé d'Africains indigènes sur le continent.

"On considère que la lutte peut avoir une influence décisive sur l'orientation à venir des populations indigènes d'Afrique du Sud.

"L'un des groupes se tourne vers la Côte-de-l'Or, où il voit essentiellement le foyer du nationalisme noir africain. L'autre appelle les salariés noirs fixés dans les villes et les centres industriels et miniers d'Afrique du Sud à s'affranchir de la suprématie blanche et de la ségrégation raciale en s'alliant avec le monde communiste. Cela implique une activité

<sup>197</sup> *South Africa*, 26 décembre 1953. Voir également même publication, 9 janvier 1954.

<sup>198</sup> *The New York Times*, 6 janvier 1954. Voir également même journal, 25 janvier 1954.



commune avec les communistes blancs et indiens d'Afrique du Sud.

"L'organe communiste *Advance*, largement répandu parmi les populations noires, et l'organe de doctrine d'extrême gauche *Liberation* dénoncent les menées de certains jeunes "voyous", désignant par là les nationalistes noirs.

"*Advance* dit que des réunions pacifiques de "démocrates" ont été attaquées ou troublées par ces "voyous". La lutte est particulièrement vive pour contrôler solidement le Congrès national africain, principale organisation politique des Noirs. *Liberation*, se plaçant à un point de vue d'extrême gauche, écrit :

"Il y a place au Congrès pour les hommes et les femmes de toutes conditions et de toutes nuances d'opinion démocratique. C'est ce qui fait sa force. Mais il n'y a pas de place pour les espions et les déserteurs, et pas de place pour les diviseurs patentés et les gangsters politiques."

"L'organe actuel de liaison des communistes, contrôlé en grande partie par les anciens membres du parti communiste aujourd'hui dissous, est le Congrès des démocrates d'Afrique du Sud. Son intention déclarée est de fondre en un "front antifasciste" commun le Congrès national africain, le Congrès national indien, et l'Organisation des gens de couleur du Cap, récemment fondée par les communistes sous le nom d' "Organisation des personnes de couleur d'Afrique du Sud".

"Ces organisations doivent participer au "Congrès du peuple" de toutes les races, dont la réunion est prévue par la résolution adoptée au cours de la dernière assemblée du Congrès national africain, à Queenstown, sur la proposition du groupe communiste.

"Le mouvement nationaliste noir "L'Afrique aux Africains", qui combat ce "front antifasciste" est donc attaqué par les gens de gauche, comme constituant une organisation de "fascistes africains". Le mouvement "L'Afrique aux Africains" est constamment en difficulté avec la police, bien que les communistes l'accusent d'être composé d'agents du gouvernement. Il ne publie pas d'organe pouvant rivaliser avec les publications communistes.

"Se heurtant à la police d'une part et aux communistes de l'autre, le mouvement mène une existence agitée. Dans le passé, il a manifesté avec les communistes, portant son drapeau africain, mais il a apparemment découvert que le "front antifasciste" des communistes ne s'intéressait pas à son mot d'ordre "L'Afrique aux Africains"<sup>100</sup>."

(Extrait du *New York Times*)

"Prétoria (Afrique du Sud), le 4 juillet 1954 — Le Ministère de la justice s'inquiète de constater le développement d'une nouvelle campagne de résistance passive contre la ségrégation raciale, organisée cette fois sous la direction effective des communistes.

"Le Ministre de la justice, M. C. F. Swart, a déclaré que les dirigeants communistes en cause seraient déportés ou emprisonnés. La presse locale a fait mention de neuf chefs communistes formés à l'école soviétique, que la police surveille.

"L'infiltration des communistes dans le mouvement politique noir et leur effort, en partie couronné de

succès, pour organiser un front multiracial sous leur direction, fait suite à l'échec, en novembre 1952, de la première campagne de résistance passive. On recrute maintenant des volontaires acceptant de risquer la prison en enfreignant délibérément les lois de ségrégation.

"Divers groupes — certains ouvertement communistes ou sous influence communiste, d'autres démocratiques — font campagne pour leur Congrès du peuple. Celui-ci doit se terminer par l'élaboration d'une charte de la liberté et le lancement d'une nouvelle campagne de résistance.

"Les vieux dirigeants du Congrès national africain, principal mouvement politique noir, perdent du terrain devant les jeunes dirigeants communistes, plus énergiques. Les vieux leaders sont constamment attaqués comme inactifs et inefficaces.

"Le mouvement politique noir s'est grandement affaibli. Divers groupes rivaux se sont constitués. Le chef Luthuli, président du Congrès national africain, est inefficace. Les vieux dirigeants du Congrès national africain semblent n'avoir pas de plan et les communistes orientent de plus en plus l'organisation vers leur "front" multiracial.

"Le fait que le Parti libéral, dont un député blanc, Mme Margaret Ballinger, est représentant des Indigènes et président, n'a rien pu faire aux élections indigènes du Cap occidental donne une idée du nouveau cours des choses.

"Pour la troisième fois, les électeurs noirs du Cap occidental ont donné leurs voix à un candidat communiste. Ils n'ignoraient pourtant pas qu'en vertu de la nouvelle législation leur élu communiste ne serait pas autorisé à siéger. Deux communistes élus par le corps électoral du Cap occidental ont été précédemment expulsés de la Chambre<sup>200</sup>.

"Il semble que les éléments les plus actifs et les plus efficaces de l'organe directeur commun des communistes soient le groupe des jeunes communistes du Congrès indien. Ce groupe communiste cherche à imposer sa politique d'association avec les Noirs. Ses membres sont instruits et tout à fait formés à la dialectique et à la tactique communistes.

"Les dirigeants semblent passer du côté communiste en grande partie parce qu'ils sont prêts au martyre. Les Noirs et les Indiens plus âgés et plus modérés sont sur leurs gardes à la suite des mesures draconiennes adoptées sous le gouvernement du Premier Ministre, D. F. Malan. Le gouvernement a des pouvoirs presque illimités de réprimer toute tentative de désobéissance collective aux lois de ségrégation ou autres manifestations de protestation.

"La force des communistes, dans leur appel à la jeunesse noire parvenue à un certain niveau d'instruction, réside dans le fait qu'ils préconisent ouvertement le renversement total du mode de vie et du système de gouvernement sud-africains.

"Le Ministère de la justice dispose d'un redoutable arsenal législatif, mais il est apparemment en train de s'aviser que le communisme n'en a pas moins fait de sérieux progrès. Les efforts pour détruire effectivement le mouvement communiste clandestin sont peu efficaces, bien que le Ministre de la justice, M. Swart, ait annoncé que de nouveaux efforts

<sup>100</sup> *The New York Times*, 15 février 1954.

<sup>200</sup> Voir ci-dessous par. 197.

étaient entrepris. La police est depuis longtemps en contact avec le mouvement communiste clandestin.

"Ce qui se passe, d'après ce que l'on sait, c'est que le mouvement politique noir entre dans la clandestinité, après avoir échoué pendant de longues années comme organisation publique. En entrant dans la clandestinité, il devient communiste<sup>201</sup>."

190. La dernière information reproduite dans le paragraphe précédent mentionne la possibilité d'une reprise de "la campagne de résistance aux lois injustes", suspendue à la fin de 1952<sup>202</sup>. La menace semble être prise au sérieux par les autorités responsables, comme tendent à le prouver les deux informations suivantes: (Extrait du *New York Times*)

"Le 25 juin 1954, le Gouvernement de l'Union a demandé "aux éléments responsables et respectueux des lois de la population indigène de s'abstenir de toute action susceptible de saper l'ordre et le droit"<sup>203</sup>."

(Extrait du *New York Times*)

"Le Ministère de la justice d'Afrique du Sud s'est inquiété de constater qu'une nouvelle campagne de résistance passive contre la ségrégation raciale était en train de s'organiser sous la direction des communistes. Il a ajouté que le Ministre de la justice affirmait que les dirigeants communistes intéressés seraient déportés ou emprisonnés. Le rapport souligne que les communistes s'étaient infiltrés dans le mouvement politique noir et le front multiracial récemment constitué et qu'une charte de la liberté ainsi qu'une nouvelle campagne de résistance allaient être mises au point. De plus, la force des communistes réside dans le fait qu'ils savent attirer les jeunes Noirs ayant un certain degré d'instruction et qu'ils préconisent le renversement total du mode de vie et du système de gouvernement sud-africains<sup>204</sup>."

191. Un autre fait significatif est la collaboration de plus en plus étroite des divers groupes ethniques non européens, qui se traduit par la création du front multiracial dont parle l'information précédente. D'autre part, le Congrès national africain, le Congrès indien du Transvaal et l'Organisation des gens de couleur de l'Union Sud-Africaine ont réuni, le 18 juillet 1954, un meeting au cours duquel a pris la parole Canon L. M. J. Collins, de la cathédrale Saint-Paul de Londres. Le *Times* de Londres, en rapportant ce fait, indique que la police a été envoyée à cette réunion sur l'ordre de M. Swart, Ministre de la justice<sup>205</sup>.

Le *New York Times*, de son côté, signale la constitution d'un comité secret de résistance:

(Extrait du *New York Times*)

"Prétoiria, Afrique du Sud, 7 août — Moses Kotane, qui était le secrétaire général du parti communiste de l'Afrique du Sud avant que celui-ci ne soit prescrit en 1951, est devenu le président d'un comité secret constitué pour diriger la résistance des principales organisations de Nègres et d'Indiens de l'Afrique du Sud contre la politique raciale du Premier Ministre, Daniel F. Malan.

"Ce comité met la dernière main à un effort laborieux d'organisation, par lequel les dirigeants de

l'ancien parti communiste reconnu ont étendu leur contrôle sur le front interracial ici formé pour combattre la ségrégation et l'inégalité raciales.

"Le comité qui guide actuellement la campagne en vue d'obtenir plus de justice pour les Nègres et les Indiens de l'Afrique du Sud, s'il le faut au moyen d'une résistance ouverte à la loi, n'est autre que le comité secret qui dirige le nouveau Conseil d'action nationale du Congrès du peuple.

"Celui-ci est une organisation qui s'est formée au cours des six derniers mois sous l'égide du Congrès national africain des Noirs et du Congrès des Indiens de l'Afrique du Sud, conjointement avec une petite organisation blanche et une petite organisation métis du front communiste du Cap, afin de créer un front de combat unique pour l'égalité raciale.

"Le vice-président du nouveau comité secret est, selon les informations, M. Y. M. Dadoo, ancien membre du Comité central du parti communiste reconnu. M. Dadoo est président du Congrès indien de l'Union Sud-Africaine.

"M. Kotane, qui fut probablement jadis le membre le plus influent du Comité exécutif du Congrès national africain, a reçu du Ministre de la justice l'ordre d'abandonner toute participation aux affaires du Congrès, conformément à la loi sur la répression du communisme. Un autre membre du comité était également membre du Comité central du parti communiste avant sa dissolution. Les six autres membres du Comité étaient soit des membres du parti communiste reconnu, avant sa dissolution, soit des sympathisants notoires.

"L'existence du comité directeur n'a pas encore été rendue publique comme l'a été celle du Conseil d'action nationale, de création récente, lequel, en fait, ne peut agir que comme un instrument passif des quatre organisations qui le composent, et se trouve sous le contrôle effectif du comité directeur secret.

"Cette unification et cette centralisation aux mains des communistes de la direction de la lutte des Nègres et des Indiens contre le racisme nationaliste blanc est le résultat d'un long effort d'infiltration.

"La grande majorité des membres du Congrès national africain et du Congrès indien de l'Union Sud-Africaine n'a pas connaissance de la mesure dans laquelle les communistes ont occupé les postes clés. Lorsque ce fait est reconnu, on accepte les communistes comme des alliés inévitables dans la lutte contre l'inégalité raciale.

"Le président et l'un des deux vice-présidents du Congrès indien de l'Union Sud-Africaine étaient des membres notoires, porteurs de la carte de l'ancien parti communiste reconnu, de même que sept membres du comité exécutif, constituant une majorité totale au sein du comité.

"Quant à sa direction, le Congrès indien de l'Union Sud-Africaine est donc une organisation communiste, et c'est ainsi que le proclament ouvertement les Indiens conservateurs, hommes d'affaires ou membres des professions libérales de Durban. Cependant, il est soutenu par la grande masse des Indiens de l'Afrique du Sud qui ont une conscience politique.

"Les dirigeants nationaux du Congrès national africain ne connaissent pas une semblable infiltration communiste. Seulement quatre sur dix-sept parmi

<sup>201</sup> *The New York Times*, 6 juillet 1954.

<sup>202</sup> Voir A/2505, par. 844.

<sup>203</sup> *The New York Times*, 26 juillet 1954.

<sup>204</sup> *Ibid.*, 6 juillet 1954.

<sup>205</sup> *Times*, 19 juillet 1954.

les membres du comité exécutif étaient affiliés au parti communiste reconnu.

"Le Secrétaire général du Congrès national africain, Walter Sisulu, a conduit une délégation de membres du Congrès à une manifestation massive de jeunes communistes, et dans divers pays communistes, au cours de l'année dernière. Il a lui-même été l'hôte de cérémonies officielles communistes à Moscou et à Pékin. Le nouvel uniforme du Congrès national africain ressemble à ceux qui sont portés par les groupes communistes des usines dans l'Europe centrale et qui sont devenus populaires lorsque les communistes de Tchécoslovaquie ont écrasé la résistance opposée par les étudiants aux communistes qui voulaient s'emparer du pouvoir.

"L'infiltration communiste dans le comité exécutif du Congrès national africain au Transvaal a mis aux mains des communistes le contrôle de la province la plus importante de l'Afrique du Sud, dans laquelle le prolétariat de Nègres employés dans l'industrie est le plus nombreux <sup>206</sup>."

#### B. — MESURES D'ORDRE RÉPRESSIF

a) *Loi portant amendement de la loi de 1914 sur les attroupements séditieux et de la loi de 1950 sur la suppression du communisme* (Act to Amend the Riotous Assemblies and Criminal Law Amendment Act, 1914, and the Suppression of Communism Act, 1950)

192. La Commission a indiqué dans son premier rapport <sup>207</sup> que la loi de 1950 sur la suppression du communisme, qui donne une définition particulièrement large du communisme, permet au Ministre de la justice de prendre des arrêtés par lesquels il interdit aux personnes visées, sous peine de sanctions pénales, certaines activités (exercice de fonctions de direction dans les syndicats ou autres organisations, participation aux réunions publiques, etc.). Les personnes tombant sous le coup de la loi deviennent également inéligibles au Parlement.

193. Dans la déclaration que la Confédération internationale des syndicats libres a adressée à la Commission, on relève le passage suivant concernant les effets de cette loi sur la liberté syndicale :

*(Extrait de la déclaration présentée à la Commission par la Confédération internationale des syndicats libres)*

"La loi sur la répression du communisme, adoptée en 1950 et modifiée en 1951, condamnable à maints autres égards, et contraire au principe de justice commune et au respect de la liberté syndicale, fait partie du système de discrimination raciale.

"Dans le rapport d'une délégation envoyée en Afrique du Sud en novembre-décembre 1953 par le Congrès des syndicats britanniques, affilié à la Confédération, on trouve les conclusions suivantes :

"Il est de fait que lorsque le premier projet de loi a été présenté au Parlement, il contenait une disposition permettant au Ministre (de la justice) de déclarer les syndicats "organisations illégales". Par la suite, cependant, cette disposition a été modifiée de façon à exclure les syndicats enregistrés en vertu de la loi sur la conciliation dans l'industrie. Il convient de rappeler à cet égard que la loi sur la conciliation dans l'industrie ne reconnaît pas les

syndicats indigènes. Aux termes de la loi sur la répression du communisme, les syndicats indigènes peuvent donc être interdits comme organisations illégales.

"La loi sur la répression du communisme permet au Ministre de la justice de déclarer notamment "communiste" une personne "qui, à quelque moment que ce soit, a soutenu, conseillé, défendu ou encouragé l'un quelconque des objectifs du communisme..."

"Le rapport de la délégation du Congrès des syndicats britanniques déclare au sujet de cette disposition :

"Lorsqu'on se rappelle que l'idée même de l'organisation syndicale des Indigènes est considérée comme une philosophie communiste, on n'a pas besoin de beaucoup d'imagination pour prévoir que la loi sera utilisée, si besoin est, pour refuser complètement toute forme d'organisation syndicale aux Indigènes". Le rapport ajoute : "Le gouvernement nationaliste, par la voix du Ministre du travail, a donné l'assurance que la loi ne sera pas utilisée au détriment du mouvement syndical en général. Toutefois, si l'on se reporte aux déclarations de principe faites en d'autres occasions, on ne peut accorder que peu de crédit à de pareilles assurances. La loi sur la répression du communisme peut être, et sera, selon nous, utilisée pour empêcher le mouvement syndical de se livrer à toute activité et de prendre toute position non conforme à la politique de nationalisme chrétien fondée sur la ségrégation raciale qui est celle du gouvernement nationaliste <sup>208</sup>."

194. Lors de l'application de la loi sur la répression du communisme, certaines lacunes se sont manifestées, car la Division d'appel de la Cour suprême de l'Union Sud-Africaine a donné une interprétation restrictive des pouvoirs du Ministre :

*(Extrait de South Africa)*

"Le simple fait que le nom d'une personne donnée figure sur la liste des personnes ayant des liens avec des organisations illégales (personnes "désignées") [named] n'autorise pas le Ministre de la justice à prendre une ordonnance contre elle en application de la loi sur la répression du communisme. La personne dont le nom figure sur la liste a peut-être rompu ses liens avec les organisations illégales ou cessé de leur donner son appui avant l'entrée en vigueur de la loi, et elle est peut-être devenue un ardent adversaire du communisme.

"Pour cette raison, la Cour a estimé qu'une personne "désignée" avait le droit d'exposer son point de vue devant le Ministre de la justice avant de se voir interdire certaines activités, notamment le droit d'assister à des réunions <sup>209</sup>."

A la suite de cette décision, les tribunaux ont annulé les ordonnances prises contre cinq non-Européens en jugeant que la décision de la Cour d'appel était applicable. Parmi ceux à qui a été rendu le droit d'assister à des réunions publiques, que leur avait retiré le Ministère de la justice en application de la loi sur la répression du communisme, se trouvent le Dr Dadoo, ancien président du Congrès indien de l'Union Sud-Africaine <sup>200</sup>. Quelques jours plus tard le Procureur du

<sup>206</sup> *The New York Times*, 8 août 1954.

<sup>207</sup> Voir A/2505, par. 716 et 717.

<sup>208</sup> A/AC.70/2, annexe C/IX.

<sup>209</sup> *South Africa*, 12 décembre 1954.

gouvernement (*Government Attorney*) informa les sept personnes suivantes : M. Piet Huyser, ancien secrétaire organisateur du Syndicat des ouvriers du bâtiment, M. S. Rosenblatt, ancien président du Syndicat national professionnel des ouvriers boulangers et de l'Association des ouvriers boulangers du Witwatersrand, M. San Kahn, ancien membre du Parlement, M. Fred Carneson, Mlle Nancy Dick, Mlle Ray Alexander et Mlle Mary Butcher, qui avaient formulé un appel contre un ordre semblable, que l'ordre avait été annulé par le Ministre <sup>210</sup>.

195. Toutefois le gouvernement a estimé qu'il y avait lieu de fermer ce qu'il considérait comme une "fissure" découverte par la Cour suprême dans la loi. Telle est l'origine de la loi portant amendement de la loi de 1914 sur les attroupements séditieux et sur le droit pénal, ainsi que la loi de 1950 sur la suppression du communisme. Voici, en effet, ce que le Ministre de la justice, M. C. R. Swart a déclaré en présentant le projet de loi : (Extrait de *South Africa*)

"En 1934, une personne interdite de séjour dans certaines régions en vertu de la loi sur les attroupements séditieux avait fait appel de la décision devant la Cour d'appel. Dans son arrêt, la Cour jugea que l'autorité n'avait pas à motiver sa décision à l'avance puisqu'il était prévu que les raisons seraient données plus tard. La Cour jugea également que les raisons données par le Ministre n'avaient pas besoin d'être complètes ni même exactes. M. Swart a dit que le droit d'être entendu avait ainsi de toute façon une valeur contestable.

"La loi sur les attroupements séditieux ne prescrivait pas d'enquête avant la signification de l'arrêt, mais prévoyait que le Ministre, s'il en était prié, devait donner les raisons qui motivaient cet arrêt après que celui-ci eut été pris. M. Swart a dit que l'arrêt de la Cour d'appel de l'an dernier équivalait à exiger du Ministre qu'il donne à l'avance les raisons pour lesquelles il prenait des mesures d'interdiction, sauf dans les cas relevant de la loi sur les attroupements séditieux. Le présent projet de loi met la législation en harmonie avec la jurisprudence de la Cour d'appel. La loi de 1914 sur les attroupements séditieux a été appliquée pendant des années sans difficulté, a déclaré M. Swart. Lorsque la loi sur la répression du communisme a été adoptée en 1950, le Ministre a également reçu pouvoir de prendre sa décision librement, principe que le gouvernement actuel et les gouvernements précédents ont appliqué pendant des années.

"En même temps qu'il restitue au Ministre le pouvoir de prendre des arrêtés d'interdiction, le projet de loi dispose que les communistes, ou toute personne "classée" comme communiste ou proscrite en vertu de la loi sur le communisme ne pourra être élue et, si elle l'est, ne pourra siéger comme sénateur, membre du Parlement ou membre de l'Assemblée législative du Territoire du Sud-Ouest Africain, sans l'agrément écrit donné avant l'élection par les ministres, ou l'autorisation du Sénat s'il s'agit d'une élection sénatoriale ou celle de l'Assemblée s'il s'agit d'une autre élection. En outre, le projet de loi interdirait à toute personne qui aurait réussi à se faire réélire de percevoir l'indemnité parlementaire. Cette personne serait également passible d'une peine de prison de trois ans

au maximum. Il existe également une disposition qui permet aux personnes proscrites de demander au Ministre les raisons qui ont motivé l'arrêt, ainsi que les renseignements sur la foi desquels le Ministre a pris ledit arrêt. Le Ministre doit alors fournir toutes les informations qui peuvent, selon lui, être divulguées sans porter atteinte à l'ordre public. Le projet de loi interdit l'audition, à l'occasion des réunions publiques, de discours enregistrés par toute personne proscrite. Il dispose que les photocopies de documents feront foi, jusqu'à preuve du contraire, contre toute personne poursuivie en application de la loi.

"Une autre disposition permet au gouvernement de déporter les citoyens sud-africains naturalisés qui sont considérés comme communistes ou ont été convaincus de certaines infractions ayant eu lieu avec les activités communistes <sup>211</sup>."

196. (Extrait du mémorandum présenté à la Commission par la Ligue internationale des droits de l'homme)

"En commentant le projet de loi, devenu par la suite la loi No 15 de 1954, l'*Evening Post* du 4 février 1954 a fait paraître ce qui suit :

"Les dirigeants nationalistes ont clairement indiqué qu'ils sont obsédés moins par le communisme tel qu'on l'entend en Europe que par la volonté de maintenir et de renforcer la ségrégation raciale. Ils se préoccupent moins de ce que fait la Russie que de ce qui se passe aux Etats-Unis, en Afrique occidentale et aux Nations Unies. Quelles seront donc les prochaines victimes ? Les Eglises ?" <sup>212</sup>."

b) *Invalidation, en vertu de la loi sur la répression du communisme, des représentants élus par les Indigènes pour siéger à l'Assemblée de l'Union.*

197. A trois reprises, les électeurs indigènes de la circonscription Western Cape ont été convoqués pour élire leur représentant à l'Assemblée de l'Union. Chaque fois, la personne ayant obtenu le plus grand nombre de voix se trouvait être une personne "désignée" (*named*) en vertu de la loi sur la répression du communisme.

(Extrait de *South Africa Reports*)

"Le 27 avril 1954, Melle Ray Alexander a obtenu 3.525 voix, alors que M. James Gibson (Parti libéral) en obtenait 984 et Mme Jonkeer Fiske (South African Christian Coalition) 190. Comme Melle Alexander est une communiste "désignée", elle n'a pas pu pénétrer à l'Assemblée le 27 avril. Le siège de représentant des Indigènes du Cap occidental est donc de nouveau à pourvoir. Melle Alexander est la troisième communiste qui obtient le plus grand nombre de voix dans la circonscription <sup>213</sup>."

c) *Interdiction à des chefs bantous et indiens de participer aux réunions publiques*

198. D'après le mémorandum présenté conjointement à la Commission par le Congrès national africain et le Congrès indien de l'Union Sud-Africaine, les personnes suivantes auraient été frappées, soit en vertu de la loi sur la répression du communisme, soit en vertu de la loi sur les attroupements séditieux :

<sup>211</sup> *Ibid.*, 20 février 1954.

<sup>212</sup> Annexe A au mémorandum présenté à la Commission par la Ligue internationale des droits de l'homme (A/AC.70/2, annexe C/IV).

<sup>213</sup> *South Africa Reports*, 29 avril 1954.

<sup>210</sup> *Ibid.*, 16 janvier 1954.

(Extrait du mémorandum présenté conjointement à la Commission par le Congrès national africain et le Congrès indien de l'Union Sud-Africaine)

"1° En vertu de la loi sur la répression du communisme :

"Pour avoir pris part à la campagne de "résistance aux "lois injustes" entreprise d'un commun accord par le Congrès national africain et le Congrès indien de l'Union Sud-Africaine en 1952, de nombreux dirigeants de la population africaine et indienne ont été appréhendés en vertu de la loi sur la répression du communisme et condamnés pour ce que le Juge à la Cour suprême de l'Union Sud-Africaine a qualifié de "communisme selon la loi".

"La plupart de ces dirigeants "condamnés" viennent d'être contraints par le Ministre de la justice de donner leur démission des organisations auxquelles ils appartenaient et ils sont exclus de tout rassemblement de plus de deux personnes réunies pour une fin commune. Au nombre des dirigeants ainsi frappés, il faut citer M. Walter Sisulu, Secrétaire du Congrès national africain, M. Robert Matji, Secrétaire du Congrès national africain du Cap, M. Nana Sita, Président du Congrès indien du Transvaal, MM. Maulvi I. A. Cachalia et N. Thandray, cosecraire du Congrès indien du Transvaal, le Dr Njongwe, Président du Congrès national africain du Cap.

"2° En vertu de la loi sur les attroupements sédi-  
tieux :

"L'ancien chef A. Luthuli, Président général du Congrès national africain, est exclu des réunions publiques et se trouve confiné dans le district judiciaire de Tugela, aux termes des dispositions de cette loi, sous le fallacieux prétexte que son activité tend à fomenter l'inimitié entre les Blancs et les non-Blancs.

"M. Nelson Mandela, homme de loi et dirigeant éminent du Congrès national africain, a été également frappé d'exclusion en vertu de cette loi.

"C'est un fait bien connu que ces deux personnalités de premier plan ont consacré leur énergie à la cause de l'unité de toutes les populations, blanches et non blanches, dans leur lutte pour la démocratie et la liberté.

"M. Yusuf Cachalia, cosecraire honoraire du Congrès sud-africain, s'est vu interdire, en vertu de la loi sur les attroupements sédi-  
tieux, de prendre part à tout rassemblement public au cours de l'année 1953. Il a été illégalement appréhendé le 28 juin 1953 lors d'une conférence privée, réunie pour rechercher les moyens d'empêcher l'évacuation des faubourgs ouest de Johannesburg. Par la suite, il lui a été interdit d'assister à toute réunion publique, en vertu de la loi sur la répression du communisme. Cette exclusion est toujours en vigueur <sup>214</sup>."

d) Raid de la police et découverte d'armes illicites

199. (Extrait du *New York Times*)

"La police a découvert des centaines de fusils et des milliers de cartouches dans les réserves indigènes de la province du Natal. La perquisition était effectuée sur la foi de rapports selon lesquels des armes et des munitions étaient introduits clandestinement dans le pays.

"Les réserves du Natal sont des régions où la vie tribale demeure intacte, comme parmi la tribu Kikouyou, qui a organisé la rébellion des Mau-Mau au Kenya. Les rapports indiquaient qu'une partie des armes parvenait probablement aux populations zouloues et aux tribus voisins, qui appartiennent à la race la plus belliqueuse d'Afrique du Sud.

"Comme au Kenya, il y a une grave pénurie de terres dans les régions indigènes du Natal. Les jeunes hommes qui ne peuvent posséder un "shamba" ou un lopin de terre individuel, conformément à la coutume tribale, doivent s'employer dans les mines ou ailleurs. Comme dans le pays des Kikouyou, la terre, mal exploitée par les Indigènes, est devenue infertile. En outre, une grande partie des terres qui appartenaient autrefois aux tribus ou étaient considérées par les tribus indigènes africaines comme leur appartenant est entre les mains des Blancs <sup>215</sup>."

## XII. — Coopération interracial

a) Conférence interracial organisée par le Federal Missionary Council of the Dutch Reformed Churches

200. Comme il a été indiqué dans la section III du présent chapitre <sup>216</sup>, le Federal Missionary Council des Eglises hollandaises réformées a déjà organisé, au cours des dernières années, cinq conférences sur la situation raciale en Afrique du Sud, dont la première seulement était limitée aux délégués européens, alors que dans les quatre autres les délégués bantous étaient en majorité. La Conférence, qui a eu lieu du 17 au 19 novembre 1953 sur le sujet général *The Christian Principles in Multi-Racial South Africa*, limitée aux seuls Européens, a entendu une déclaration du Federal Missionary Council selon laquelle celui-ci convoquerait à une date ultérieure une conférence élargie à laquelle seront invités des représentants blancs et non blancs des autres Eglises et sociétés missionnaires du pays <sup>217</sup>.

b) Conférence multiraciale nationale projetée par le South African Institute of Race Relations

201. Comme il a été également indiqué dans la section IV du présent chapitre <sup>218</sup>, le South African Institute of Race Relations a pris des dispositions préliminaires pour convoquer une conférence multiraciale nationale en Union Sud-Africaine.

c) Assemblée interracial du Réarmement moral

202. Une assemblée interracial a été organisée par le mouvement du Réarmement moral à Johannesburg. Cinq cents personnes y ont participé, venues du Kenya, du Nyassaland, des Rhodésies du Nord et du Sud, du Sud-Ouest Africain et des quatre provinces de l'Union, afin d'étudier comment "donner à l'Afrique une idéologie unificatrice qui rende à Dieu la direction des affaires des hommes et des nations et donne à chaque race et à chaque classe un rôle dans l'œuvre d'édification de l'Afrique comme un modèle de société pacifique dans un monde divisé" <sup>219</sup>.

L'*Indian Opinion*, journal fondé par le mahatma Gandhi et actuellement publié dans le Natal par son fils, M. Manilal Gandhi, a publié le 16 avril 1954 un

<sup>215</sup> *The New York Times*, 25 janvier 1954.

<sup>216</sup> Voir ci-dessus par. 139.

<sup>217</sup> *Ibid.* Voir également l'information sur l'Assemblée du Conseil œcuménique des Eglises, par. 140.

<sup>218</sup> Voir ci-dessus par. 144.

<sup>219</sup> *New World News*, No 8, numéro d'été 1954.

<sup>214</sup> A/AC.70/2, annexe D/II.



supplément spécial consacré au Mouvement pour le Réarmement moral.

Voici les déclarations qui ont paru dans ce supplément :

(Extrait du *New World News*)

"M. William Nkomo, fondateur et premier président de la Ligue des jeunes du Congrès national africain, a déclaré :

"Au cours des quinze dernières années, j'ai lutté en militant pour l'émancipation du peuple africain. J'ai lutté toutefois le cœur plein de ressentiment et de haine et je ne voyais d'autre solution pour les Noirs qu'une révolution sanglante.

"L'an dernier, j'ai assisté à une assemblée interraciale pour le Réarmement moral à Lusaka. J'y suis allé prêt à combattre pour les Africains, à dénoncer les erreurs des Blancs. Mais j'ai constaté quelque chose de différent : des hommes et des femmes de toutes races, de toutes croyances, de toutes couleurs, se consacrant à reconstruire le monde sous la loi de Dieu. J'ai vu changer les Noirs, j'ai vu changer les Blancs, j'ai moi-même changé.

"Depuis lors, j'ai pu me défaire de cette profonde haine du Blanc, en particulier des Afrikaners, et j'ai travaillé en commun avec eux à reconstruire l'Afrique du Sud sous l'autorité de Dieu.

"Puis je suis allé à Caux, où j'ai vu une force plus puissante que le nationalisme, une force très révolutionnaire et une idéologie dynamique, plus révolutionnaire parce qu'elle vise à changer la nature humaine et n'attend pas que le régime change. A moins que je ne change, je crois que je ne peux pas me considérer comme révolutionnaire. Maintenant, je suis heureux de vivre la plus grande de toutes les révolutions, celle qui commence dans le cœur de l'homme. Ma femme et moi nous sommes engagés à lutter avec tous les Boers, les Britanniques, les gens de couleur, les Indiens et les Africains ainsi transformés pour faire du monde ce que Dieu a voulu qu'il soit pour nous tous."

"Le révérend George Daneel, ministre de l'Eglise réformée hollandaise, a déclaré :

"Comme membre de l'Eglise réformée hollandaise, je croyais que je faisais tout ce que je pouvais pour enseigner la vie chrétienne à toutes les races. Mais j'ai été très brutalement arraché à ma complaisance lorsque j'ai assisté à une conférence interrassiale du Réarmement moral où j'ai rencontré M. William Nkomo. Lui et d'autres dirigeants africains m'ont fait honte par la façon courageuse dont ils surmontaient leur ressentiment et leur haine à l'égard des Européens.

"J'ai décidé de combattre avec une conviction égale à la leur pour apporter à ce pays l'unité sous la loi de Dieu.

"Je savais qu'ils avaient trouvé la réponse. Mais je savais aussi que si je ne luttais pas contre mon attitude de supériorité à leur égard et à l'égard de tous ceux qui ont la peau foncée, je détruirais ce qu'ils essayaient de bâtir.

"Ce soir, je veux dire à tous les Africains et Indiens présents ici que je regrette sincèrement mon attitude de supériorité et la division que j'ai provoquée entre nous.

"La division provient de ce que je combats pour ce que je crois juste. L'unité naît du combat pour ce que Dieu déclare juste. Chacun peut trouver cette unité. Chacun peut trouver ce que M. Nkomo et moi-même avons trouvé en écoutant la voix de Dieu.

"Ma femme et moi avons décidé de donner tout ce que nous avons pour unifier ce pays sous l'inspiration de Dieu, car si nous ne trouvons pas cette unité, malheur à nous.

"M. Manilal Gandhi, en recevant les membres de l'Assemblée à son domicile à Phoenix, Natal, a dit notamment ce qui suit :

"Nous sommes avec vous de tout cœur dans la grande œuvre que vous menez. Je l'ai suivie de très près et vous avez toujours eu mes pensées et mes prières. Aujourd'hui, pour le salut du monde, il n'y a d'autre moyen pour chacun de nous que de nous perfectionner individuellement, sans attendre que l'autre commence. C'est ce que vous voulez faire, et si c'est ce que nous voulons tous faire, le monde changera <sup>220</sup>."

d) *Convocation d'un "Congrès du peuple"*

203. Le mémorandum présenté conjointement à la Commission par le Congrès national africain et le Congrès indien de l'Union Sud-Africaine contient l'information suivante :

(Extrait du mémorandum présenté conjointement à la Commission par le Congrès national africain et le Congrès indien de l'Union Sud-Africaine)

"Dans son rapport à l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies sur sa dernière session, votre Commission a recommandé entre autres ce qui suit :

"Les Nations Unies pourraient... suggérer (au Gouvernement de l'Union Sud-Africaine) des voies et moyens pour tenter de formuler une nouvelle politique, comme par exemple une conférence du genre "table ronde", composée de représentants des différents groupes ethniques de l'Union, chargée, dans un effort de conciliation, de lui faire des propositions en vue de faciliter l'évolution pacifique de la situation raciale dans l'Union Sud-Africaine. Les Nations Unies pourraient offrir à cette conférence l'assistance d'un certain nombre de représentants des Nations Unies, ce qui donnerait à tous l'assurance que les principes de la Charte seraient présents aux débats."

"Etant donné l'intransigeance du Gouvernement de l'Union, il est presque impossible d'espérer qu'une telle recommandation soit, dans un avenir prévisible, favorablement accueillie par le gouvernement Malan.

"Toutefois, le Congrès national africain a pris une initiative en ce domaine et, avec la participation du Congrès indien de l'Union Sud-Africaine, du Congrès des démocrates et de l'Organisation des populations de couleur, il envisage de convoquer un Congrès du peuple, au plus tard en juin 1955.

"Pour la première fois dans l'histoire de l'Afrique du Sud, tous les groupes raciaux collaborent à la création d'une assemblée élue directement par le peuple sur tout le territoire en vue d'élaborer une Charte de la liberté où seront consignées les revendications et les aspirations de toutes les fractions de la population sud-africaine.

<sup>220</sup> Ibid.



"Les organisateurs du Congrès du peuple ont invité M. Malan, Premier Ministre, M. J. O. N. Strauss, chef du Parti d'union, et diverses organisations de premier plan à participer à la mise sur pied de ce 204. (Extrait de *South Africa*)

e) *Vues émises par un notable bantou en faveur de la coopération*

204. (Extrait du *South Africa*)

"Parlant à une réception donnée en l'honneur du Ministre de la santé, le Dr A. J. R. Van Rhyen, à Thaba' Nchu, lors de sa visite au centre antituberculeux Stantoord, M. J. S. Moroka, ancien président du Congrès national africain, a déclaré que les Indigènes d'Afrique du Sud souhaitaient acquérir leur indépendance économique. Ils ne veulent pas être à la charge de quiconque. M. Moroka a dit qu'il n'était pas juste d'attendre des Européens qu'ils fassent tout pour les Indigènes.

"Les hôpitaux et autres institutions pour les Indi-

<sup>221</sup> A/AC.70/2, annexe D/II.

gènes sont aujourd'hui entretenus par les Blancs parce que les Indigènes ne sont pas encore en mesure de le faire eux-mêmes. "Pour le moment, vous devez nous aider, mais nous ferons de notre mieux pour arriver à subvenir à nos propres besoins", a déclaré M. Moroka. Les Indigènes constituant l'élément le plus pauvre de la communauté, le taux de tuberculose est élevé parmi eux. Ils vivent souvent dans des maisons trop petites et mal aérées, se nourrissant principalement de porridge. Cette situation s'améliore toutefois progressivement. Le gouvernement a essayé de relever les non-Européens tant physiquement que moralement, et les non-Européens peuvent lui en être reconnaissants.

"Je me demande souvent ce qui arriverait aux Indigènes si les Blancs décidaient soudain de quitter le pays", a dit M. Moroka. Il a ajouté qu'il était évident que les Blancs et les non-Blancs pouvaient demeurer amis sans perdre leur individualité <sup>222</sup>."

<sup>222</sup> *South Africa*, 19 décembre 1953. Voir également *South Africa Reports*, 17 décembre 1953.

## Chapitre V

### DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DE L'UNION SUD-AFRICAINE (1910-1954) <sup>223</sup>

#### I. — Observations préliminaires

205. L'Union Sud-Africaine est le pays le plus industrialisé du continent africain et son développement économique s'est effectué rapidement. En 1910, lorsque les quatre provinces dont elle est formée — la province du Cap, le Natal, l'Etat libre d'Orange et le Transvaal — furent groupées pour constituer l'Union Sud-Africaine, l'agriculture, l'élevage et l'exploitation des mines d'or constituaient leurs principaux moyens d'existence. L'économie était très peu variée et l'Union Sud-Africaine devait importer les produits fabriqués dont elle avait besoin; ces importations étaient financées par des exportations d'or, de diamant et de laine. A l'heure actuelle, c'est-à-dire quarante ans plus tard, l'économie de l'Union Sud-Africaine présente une grande diversité et est en cours d'expansion.

Ce développement rapide et soutenu de l'économie de l'Union Sud-Africaine a été en grande partie lié au développement de l'exploitation des mines d'or, qui a favorisé l'apport de capitaux étrangers importants et a permis au pays de se procurer les devises dont il avait besoin pour financer ses importations de biens de consommation et de biens d'équipement. On peut distinguer quatre étapes dans le développement économique de l'Union depuis 1910: tout d'abord la période allant

de 1910 à 1920-1925, puis les années 1925 à 1933, la période 1933-1945, et enfin la période d'après-guerre. Ce n'est qu'en 1925 que l'Union a commencé à développer sérieusement ses industries de transformation en les protégeant par des droits relativement peu élevés. La crise mondiale qui s'est produite dans l'agriculture peu avant 1930 et la crise industrielle de 1929-1932 ont retardé ce développement. Toutefois, après la suspension de l'étalon or que le Gouvernement de l'Union a décrétée en décembre 1932, après la hausse qui en est résultée dans le prix de l'or exprimé en livres sterling, et l'augmentation en 1933 du prix d'achat de l'or, que le Trésor des Etats-Unis d'Amérique a fixé à 35 dollars l'once, l'économie de l'Union est entrée dans une phase d'expansion rapide. Non seulement la production et le revenu des mines d'or ont-ils augmenté sensiblement, mais les investissements se sont développés dans de nombreux autres secteurs, notamment dans les industries de transformation. En 1934, le gouvernement a créé une aciérie, fournissant ainsi à l'Union l'instrument qui était indispensable pour développer son industrie lourde. La pénurie engendrée par la deuxième guerre mondiale relativement à un grand nombre de produits que l'Union importait auparavant, et la demande de fournitures diverses pour l'armée, ont donné un nouvel élan au développement industriel de l'Union. Au cours de la période d'après-guerre, l'expansion de l'économie s'est poursuivie, par suite notamment de l'ouverture de nouveaux champs aurifères et du développement de l'extraction d'uranium à partir des minerais d'or.

206. Alors que pour l'exercice financier 1911-12 la part du revenu national provenant de l'industrie représentait moins de 7 pour 100 de ce revenu, elle représentait en 1953 près de 25 pour 100. Les industries de transformation emploient aujourd'hui plus de 750.000 ouvriers et produisent notamment du fer et de l'acier, des produits mécaniques, du matériel électrique, des produits chimiques, des textiles, des chaussures et un grand nombre d'autres articles de consommation. Le nombre d'entreprises de l'industrie manufacturière est passé de 2.473 en 1911 à près de 15.000 en 1950, et la

<sup>223</sup> La Commission a jugé nécessaire, lors de la préparation de son premier rapport, d'y inclure une section relative aux "Notions générales sur l'Union Sud-Africaine", afin de permettre à l'Assemblée générale d'apprécier la situation raciale dans l'Union Sud-Africaine à la lumière des conditions politiques, économiques, géographiques et sociales de ce pays. Toutefois, le temps a manqué à la Commission pour recueillir les éléments économiques de cette étude et faire figurer dans cette section du premier rapport les données sur le développement économique de l'Union Sud-Africaine. En raison du lien étroit qui, de l'avis de la Commission, existe dans ce pays entre les réalités économiques et la situation raciale, la Commission a prié le Secrétaire général de lui communiquer les renseignements et la documentation dont il disposait sur la matière. Le Secrétaire général a bien voulu communiquer à la Commission les éléments qu'elle avait sollicités, sous forme d'un document que la Commission a adopté et qui a été utilisé par elle sans modification.

puissance totale de cette industrie, qui était, en valeur nette, de moins de 100.000 chevaux-vapeur en 1915, est passée à plus de 1.250.000 chevaux-vapeur en 1947. Alors qu'en 1911 la main-d'œuvre employée directement dans les industries manufacturières ne représentait qu'un peu plus de 1 pour 100 de la population totale, la proportion était, en 1950, de 5,6 pour 100. Au cours de la même période, la main-d'œuvre employée dans les industries minières a diminué légèrement, passant de 5,6 pour 100 à un peu plus de 4 pour 100 de la population totale.

207. Bien que la production agricole connaisse des variations annuelles importantes par suite des conditions atmosphériques, elle a augmenté sensiblement pendant toute cette période, notamment dans les exploitations européennes. D'après une évaluation effectuée avant la deuxième guerre mondiale, l'indice du volume de la production agricole, qui était de 100 en 1910-1911, est passé à 212 en 1934-1935<sup>224</sup>.

Au cours des dix années suivantes, la production agricole a continué à augmenter, mais à un rythme beaucoup plus lent. Elle a toutefois accusé une augmentation très sensible après 1947. C'est ainsi que, pour les années 1944/45 à 1946/47, le volume moyen annuel de la production n'était que de 5,5 pour 100 supérieure à la moyenne des années 1935/36 à 1937/38, alors que pour les années 1949/50 à 1951/52, il était supérieur de 27,5 pour 100 à cette moyenne<sup>225</sup>. La production de maïs, aliment de base de la grande majorité de la population, est passée de 860.000 tonnes environ en 1910 à près de 3 millions de tonnes en 1950. On a noté des augmentations très sensibles de la production de produits laitiers et de celle d'agrumes et autres fruits. Jusqu'en 1928-29, l'Union Sud-Africaine a importé régulièrement d'importantes quantités de beurre. Six ans plus tard, en 1934-35, elle exportait près de 9 millions de livres de beurre, et peu après la deuxième guerre mondiale, la production annuelle de beurre laitier était d'environ 35 millions de livres. En 1952, cette production a atteint quelque 62 millions de livres.

208. Alors qu'en 1911 le revenu national, exprimé d'après les prix courants, était d'environ 130 millions de livres, il était, en 1953, de 1.247 millions de livres. Comme la population totale a augmenté pendant la même période, passant de 6 millions à 13 millions d'habitants environ, le revenu national par habitant exprimé d'après les prix courants, qui était approximativement de 22 livres en 1911, était d'environ 104 livres en 1953. Il est évidemment difficile, pour une période aussi longue, de tenir compte comme il conviendrait des changements réels intervenus dans le niveau des prix; il est néanmoins certain que le revenu réel et le revenu nominal par habitant ont, l'un comme l'autre, augmenté considérablement.

209. L'économie de l'Union n'aurait pas pu se développer aussi rapidement si l'on n'avait pas procédé à des importations massives de capitaux, qui ont été investis principalement dans l'exploitation des mines d'or, et s'il ne s'était produit une augmentation des placements effectués à partir du revenu courant. Les circonstances ont permis à l'Union d'attirer facilement les capitaux étrangers. C'est ainsi que pendant la période critique des années 1930 et suivantes, l'augmentation du prix de

l'or a changé totalement la situation de l'exploitation des mines d'or, et provoqué un accroissement sensible des investissements effectués dans cette industrie. Pendant la période qui a suivi immédiatement la deuxième guerre mondiale, la sécurité relative dont l'Union jouissait a attiré les capitalistes et les immigrants détenteurs de capitaux; bien que cet apport de capitaux se soit ralenti considérablement après 1948 et que le montant net des investissements de capitaux étrangers soit tombé à un chiffre très bas en 1950, les importations de capitaux ont par la suite augmenté de nouveau. Le développement et la diversification toujours plus grande de l'économie de l'Union permettent de plus en plus à ce pays de tirer de ses propres ressources la plus grande partie du capital financier et physique dont il a besoin pour poursuivre le développement de son économie. Pour les quatre années 1947 à 1950, la moyenne annuelle des investissements bruts de l'Union a été de 215 millions de livres, et celle de l'épargne nationale brute de 133 millions de livres.

210. Le cours du développement économique de l'Union Sud-Africaine a été influencé par l'hétérogénéité culturelle et raciale de la population et, à son tour, le développement économique a modifié profondément la structure économique et sociale des différents groupes ethniques. Au point de vue économique, cet état de choses se reflète surtout dans la structure particulière du marché du travail. Sur une population totale de 12,6 millions d'habitants (recensement de 1951), on compte 8,5 millions de Bantous, 2,6 millions d'Européens, 1,1 million de personnes de couleur et 350.000 Asiatiques. La population européenne, qui représente environ 21 pour 100 de la population totale, est de loin le groupe le plus avancé au point de vue économique, et c'est elle qui fournit la presque totalité de la main-d'œuvre qualifiée et, par conséquent, la mieux payée. La population bantoue, qui constitue quelque 67,5 pour 100 de la population totale, est, dans l'ensemble, la moins économiquement évoluée. Plus de 3 millions de Bantous vivent dans des réserves indigènes où subsiste, dans une large mesure, l'organisation tribale, et près de 3 millions sont employés dans des exploitations agricoles européennes en vertu de contrats de différentes catégories. La population de couleur, dont la majorité réside dans la province du Cap, a une éducation fondamentalement européenne, mais elle n'a accès qu'à des emplois non qualifiés ou semi-qualifiés. Les Asiatiques, qui descendent pour la plupart des ouvriers indiens amenés au Natal à la fin du XIX<sup>e</sup> et au début du XX<sup>e</sup> siècle pour travailler dans les plantations de canne à sucre, sont en grande partie concentrés dans cette province. Ils sont quelque peu plus évolués au point de vue économique que les autres groupes non européens, mais néanmoins les emplois auxquels ils ont accès sont limités, ainsi que les possibilités qui leur sont offertes dans le domaine économique, si bien que la majorité d'entre eux appartient aux groupes de la population à revenus faibles.

211. L'importance des différences que présentent les conditions économiques des divers groupes ethniques apparaît dans la façon dont le revenu national se répartit entre ces groupes. La seule étude statistique détaillée de cet aspect de la question est celle qui a été entreprise pour l'année 1936 par le Département économique de l'Université du Natal<sup>226</sup>. D'après cette étude, le revenu moyen par habitant des divers groupes ethniques s'élevait en 1936 à 129,6 livres pour les Européens, à

<sup>224</sup> G. W. Schumann, *Structural Changes and Business Cycles in South Africa, 1806-1936*, P.S. King, Londres, 1938, p. 156.

<sup>225</sup> Union Sud-Africaine, Département de l'agriculture, Pré-toria, *Farming in South Africa*, vol. 29, No 336, p. 163.

<sup>226</sup> *Handbook on Race Relations in South Africa*, Oxford University Press, 1949, p. 306 à 347.

27,6 pour les Asiatiques, à 18,8 pour les personnes de couleur et à 10,4 pour les Bantous. Plus éloquentes que ces chiffres absolus sont les différences relatives que l'on peut relever dans le revenu par tête des divers groupes ethniques de la population active employée dans l'agriculture d'une part et dans l'industrie d'autre part. Dans l'agriculture, le revenu moyen de l'ouvrier européen était 14 fois supérieur à celui de l'ouvrier bantou, celui de l'ouvrier asiatique plus de 5 fois 1/2 et celui de l'ouvrier de couleur presque 5 fois. Dans l'industrie, le revenu de l'ouvrier européen équivalait à 10 fois 1/2 celui de l'ouvrier bantou, le revenu de l'ouvrier asiatique à plus de 2 fois 1/2 et le revenu de l'ouvrier de couleur à 1 fois 1/2. On peut expliquer en partie le fait que la situation des Bantous est relativement plus défavorable dans l'agriculture que dans l'industrie par le faible rendement de l'agriculture de subsistance pratiquée dans les réserves indigènes.

Il est exact que le revenu national et le revenu moyen réel par habitant ont augmenté considérablement depuis 1936, mais la position relative des groupes sociaux en ce qui concerne la distribution du revenu dépend de facteurs structuraux qui n'ont changé que lentement. On peut constater que les changements structuraux ont tendance à réduire les disparités existantes. Il n'en reste pas moins que ces disparités sont encore importantes.

212. Lorsque l'Union Sud-Africaine a été créée, les principaux secteurs de l'économie où la main-d'œuvre pouvait trouver un emploi étaient l'agriculture et les mines. La difficulté de trouver des ouvriers spécialisés, même parmi la population européenne, a nécessité l'importation d'une main-d'œuvre qualifiée à laquelle il fallait donner un salaire relativement élevé. On a pu finalement se procurer la main-d'œuvre non qualifiée en recrutant dans les réserves indigènes des ouvriers migrants, qui signaient des contrats à court terme. En raison de la médiocrité de l'agriculture qui y est pratiquée, les réserves indigènes sont peu à peu devenues incapables de subvenir aux besoins de leurs populations croissantes. Elles sont ainsi devenues essentiellement exportatrices de main-d'œuvre. Les non-Européens ayant difficilement accès aux emplois qualifiés, en raison des conditions sociales et culturelles existantes, l'offre de main-d'œuvre non qualifiée a été relativement élevée par rapport à la demande et les salaires, en conséquence, relativement faibles. Néanmoins, l'accroissement de la population des réserves et le désir grandissant de gagner un salaire en espèces qui permette de procéder à des achats ont provoqué un afflux croissant de main-d'œuvre bantoue en provenance des régions rurales.

213. Par suite du développement rapide de l'industrie depuis 1933, la demande de main-d'œuvre a fortement augmenté. De plus en plus, les Bantous de l'Union ont pu accéder à d'autres emplois plus intéressants que ceux qu'ils pouvaient obtenir dans les mines; en fait, les mines d'or n'ont pu maintenir leur effectif de travailleurs migrants non qualifiés que grâce à des accords spéciaux les autorisant à recruter de la main-d'œuvre en dehors de l'Union. Un nombre de plus en plus important de travailleurs bantous ont cessé d'être migrants et se sont fixés définitivement dans les villes. L'accès aux emplois qualifiés continue à être réservé surtout aux Européens, mais le développement de toute une série d'industries nouvelles a augmenté fortement le nombre des emplois ouverts aux non-Européens, de sorte que beaucoup d'entre eux sont devenus travailleurs semi-qualifiés dans l'industrie. Bien que, d'une façon générale, la répartition des emplois reste fonction

des distinctions ethniques, la situation est aujourd'hui beaucoup plus complexe qu'elle ne l'était il y a seulement quelques années.

214. La structure du marché de la main-d'œuvre est caractérisée par un écart important entre le taux des salaires des ouvriers qualifiés et celui des ouvriers non qualifiés. Dans les pays développés comme le Canada et le Royaume-Uni, dont les populations sont homogènes, les salaires de la main-d'œuvre non qualifiée représentent de 50 à 75 pour 100 environ des salaires de la main-d'œuvre qualifiée. Par contre, dans l'Union Sud-Africaine, le taux des salaires est relativement plus bas; il varie entre 10 et 30 pour 100 du taux des salaires des ouvriers qualifiés. Le taux des salaires des ouvriers européens qualifiés est fixé par des contrats collectifs conclus entre les organisations patronales et ouvrières dans le cadre de la loi sur la conciliation dans l'industrie (*Industrial Conciliation Act*). L'application de ces taux est garantie du fait que les ouvriers européens sont fortement organisés et que la concurrence possible des non-Européens dans le domaine des emplois qualifiés est limitée par des obstacles sociaux, culturels et juridiques. Au cours des dernières années, les salaires des ouvriers non qualifiés, et notamment d'un grand nombre de non-Européens, ont été réglementés par des accords conclus dans le cadre des lois sur les salaires (*Wage Acts*). L'écart entre le taux des salaires des ouvriers qualifiés et celui des ouvriers non qualifiés demeure très important, mais il a tendance à s'atténuer. Le développement d'industries nouvelles où les taux de salaires relatifs n'étaient pas encore fixés par des conventions conclues de longue date, et la pénurie de main-d'œuvre qualifiée de diverses catégories, ont contribué à augmenter le recrutement de non-Européens et en particulier de Bantous pour des emplois semi-qualifiés et à des taux de salaires plus élevés que ceux dont la main-d'œuvre non qualifiée bénéficiait. A défaut d'une étude statistique complète de la question, il est difficile de dire jusqu'où ce changement est allé et dans quelle mesure les salaires des non-Européens ont augmenté par rapport à ceux des Européens. Selon les chiffres du recensement de l'industrie (*Industrial Census*), le salaire moyen des Européens employés dans l'industrie manufacturière équivalait à 5 fois le salaire moyen des Bantous en 1936/37 et à 4 fois environ en 1947/48.

## II. — Industrie minière

215. L'Union Sud-Africaine possède en abondance divers minéraux, dont les plus importants sont l'or, le diamant, le charbon, le cuivre, l'étain, l'argent, le minerai de fer, l'asbeste, le minerai de manganèse et l'uranium. L'industrie minière, l'extraction de l'or en particulier, a joué un rôle de première importance dans le développement économique de l'Union Sud-Africaine. Si l'industrie minière est le facteur le plus dynamique de ce développement économique, son importance relative a diminué à mesure que l'économie s'est davantage diversifiée. En effet, en 1911-1912, l'industrie minière fournissait 27,5 pour 100 du revenu national. En 1917-1918, elle en fournissait 20,3 pour 100; en 1927-1928, 18,6 pour 100; en 1937-1938, 19,5 pour 100, en 1945-1946, 13,6 pour 100, et en 1947-1948, 8 pour 100. Pour les mêmes périodes, le pourcentage du revenu national provenant de l'industrie manufacturière tendait à augmenter.

216. L'effectif du personnel employé dans les mines et entreprises connexes a considérablement augmenté

au cours de ces années, comme il ressort du tableau suivant <sup>227</sup>:

Tableau I. — Nombre de personnes employées dans les mines et entreprises connexes

|                     | Or      | Diamant | Charbon | Autres minéraux | Divers | Total   |
|---------------------|---------|---------|---------|-----------------|--------|---------|
| 1912....            | 231.355 | 63.041  | 24.169  | 6.795           | 9.747  | 335.107 |
| 1920....            | 207.808 | 56.922  | 34.495  | 7.329           | 2.564  | 309.118 |
| 1930....            | 236.305 | 63.297  | 32.594  | 16.835          | 3.907  | 352.938 |
| 1940....            | 428.051 | 14.888  | 37.322  | 21.747          | 14.650 | 516.658 |
| 1945....            | 374.533 | 14.822  | 51.640  | 21.397          | 14.991 | 477.383 |
| 1949....            | 357.038 | 19.332  | 52.457  | 38.803          | 17.747 | 485.377 |
| 1952 <sup>228</sup> | 367.669 | 19.294  | 56.861  | 63.235          |        | 507.089 |

Les indices de l'emploi dans l'industrie minière étaient (1948 = 100) 74 en 1912, 67 en 1920, 79 en 1930, 105 en 1938, 114 en 1940, 106 en 1946, 113 en 1950 et 115 en 1952.

#### Or

217. L'industrie de l'extraction de l'or joue un rôle important dans l'Union Sud-Africaine en raison de son envergure et de l'influence stabilisatrice qu'elle exerce sur l'économie. Une forte proportion de la population trouve ses moyens d'existence directement ou indirectement dans l'exploitation des mines d'or, qui constitue une importante source de recettes pour le gouvernement. De plus, l'or joue un rôle important dans le commerce d'exportation de l'Union et, au rythme actuel de production, représente environ 40 pour 100 des exportations de l'Union Sud-Africaine. Par conséquent, l'or a été la principale source de devises étrangères destinées à l'achat de matières premières nécessaires à l'industrie.

Le fait que le prix d'achat officiel de l'or aux Etats-Unis d'Amérique a été fixé à 35 dollars l'once d'or fin, alors que les frais d'exploitation augmentaient, a nui à l'industrie. En outre, l'ouverture de nouvelles mines d'or a accentué les effets de la pénurie de main-d'œuvre non qualifiée. Toutefois, la hausse du prix de l'or en sterling qui a suivi la dévaluation de septembre 1949 a en partie compensé les effets de l'augmentation des frais d'exploitation. Le développement de la mécanisation, des méthodes plus efficaces d'organisation et le meilleur rendement de la main-d'œuvre ont permis d'augmenter la productivité et ont également contribué à neutraliser les effets de l'augmentation des frais d'exploitation.

La quantité d'or produit en Union Sud-Africaine n'a pas cessé d'augmenter jusqu'en 1941; elle a ensuite commencé à diminuer et ultérieurement est tombée au-dessous du niveau qu'elle atteignait avant la deuxième guerre mondiale. La tendance de la production d'or dans l'Union Sud-Africaine est la suivante:

|           | Millions d'onces d'or fin |           | Millions d'onces d'or fin |
|-----------|---------------------------|-----------|---------------------------|
| 1910..... | 7,5                       | 1941..... | 14,4                      |
| 1920..... | 8,2                       | 1945..... | 12,2                      |
| 1930..... | 10,7                      | 1949..... | 11,7                      |
| 1938..... | 12,2                      | 1952..... | 11,8                      |

<sup>227</sup> Official Year Book of the Union of South Africa, No 25, 1949, p. 929.

<sup>228</sup> Union of South Africa, Monthly Bulletin of Statistics, décembre 1953, p. 16 et 17.

#### Diamants

218. La production de diamants dans l'Union Sud-Africaine a fait l'objet de fluctuations plus sensibles que la production d'or. Ayant atteint un niveau élevé en 1910, elle a considérablement diminué au cours des vingt années qui ont suivi. A partir de 1931, elle a accusé une forte baisse. Ce fait est imputable à la réduction et à l'arrêt ultérieur des opérations dans certaines mines. La réouverture de ces mines dans les années 1940, la découverte d'alluvions importantes et précieuses, et l'accroissement de la demande de diamants outre-mer, ont donné lieu à une reprise d'activité dans l'industrie du diamant.

Le tableau ci-après indique le volume et la valeur de la production annuelle de diamants pour certaines années:

Tableau II. — Production de diamants dans l'Union Sud-Africaine

|        | Quantité         | Valeur (livres) |        | Quantité (carats métriques) | Valeur (livres) |
|--------|------------------|-----------------|--------|-----------------------------|-----------------|
| 1910.. | 5.456.558 carats | 8.189.197       | 1940.. | 543.463                     | 1.620.467       |
| 1920.. | 2.545.017 carats | 14.762.899      | 1945.. | 1.222.945                   | 6.425.096       |
| 1930.. | 3.163.591 carats | 8.340.719       | 1949.. | 1.264.794                   | 7.646.727       |
|        | métriques        |                 |        |                             |                 |
| 1935.. | 676.722 carats   | 2.171.267       | 1952.. | 2.350.000                   | -               |
|        | métriques        |                 |        |                             |                 |

#### Houille

219. La production de houille en Afrique du Sud s'est développée avec une remarquable continuité. L'Union ne suffit pas seulement à ses propres besoins en charbon à coke, mais elle a également le privilège de posséder de grandes quantités de charbon bon marché à usage industriel pour lequel la demande ne cesse d'augmenter d'année en année. L'expansion de l'industrie du fer et de l'acier, le développement de l'industrie de l'extraction de l'or, l'activité accrue des centrales électriques et la création de nouvelles industries secondaires tendent à assurer un marché intérieur important et de plus en plus étendu. La quantité nette de houille produite au cours d'années déterminées depuis 1913 est la suivante:

|           | Millions de tonnes courtes (2.000 livres anglaises) |
|-----------|---|
| 1913..... | 9,0   |
| 1920..... | 11,5  |
| 1930..... | 13,5  |
| 1940..... | 19,3  |
| 1945..... | 26,0  |
| 1949..... | 28,0  |
| 1952..... | 30,0  |

220. Les renseignements statistiques dont on dispose sur d'autres minéraux importants d'Afrique du Sud, tels que le cuivre, l'étain, l'argent, le minerai de fer, l'asbeste et le minerai de manganèse, indiquent qu'à l'exception de l'étain et de l'argent, la production de ces minéraux a augmenté dans une proportion plus ou moins sensible. On trouvera des détails sur la production de ces minéraux dans le tableau ci-après <sup>229</sup>:

<sup>229</sup> Official Year Book of the Union of South Africa, No 25, 1949, p. 924, 955, 956 et 959.

Tableau III. — Production de certains minéraux dans l'Union Sud-Africaine

|                      | 1911<br>(tonnes)  | 1920<br>(tonnes) | 1930<br>(tonnes) | 1940<br>(tonnes) | 1945<br>(tonnes) | 1949<br>(tonnes) |
|----------------------|-------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
|                      | (moyenne 1911-14) |                  |                  |                  |                  |                  |
| Cuivre .....         | 19.286            | 10.880           | 9.754            | 18.766           | 30.132           | 36.090           |
|                      | (1912)            |                  |                  |                  |                  |                  |
| Etain .....          | 2.932             | 2.463            | 1.277            | 1.012            | 545              | 497              |
| Argent .....         | —                 | —                | —                | —                | (1946)           |                  |
|                      |                   |                  |                  |                  | 1.207.373 onces  | 1.159.375 onces  |
|                      |                   |                  |                  |                  | d'argent         | d'argent         |
|                      |                   |                  |                  |                  | fin              | fin              |
|                      |                   |                  |                  |                  | (1946)           |                  |
| Minerai de fer ..... | —                 | —                | —                | —                | 1.040.541        | 1.366.698        |
|                      |                   |                  |                  |                  | (1946)           |                  |
| Asbeste .....        | —                 | —                | —                | —                | 23.827           | 68.903           |
| Manganèse .....      | —                 | 67               | 162.394          | 454.233          | 126.265          | 722.211          |

221. Au cours des dernières années, l'extraction de l'uranium a contribué à l'expansion de l'économie sud-africaine. A la fin de 1953, quatre mines d'uranium étaient exploitées et vingt-trois mines d'or avaient été admises à participer au programme d'extraction de l'uranium. Le coût de l'équipement nécessaire au programme d'exploitation des mines d'uranium est évalué approximativement à 50 millions de livres; on prévoit que le revenu brut annuel atteindra finalement plus de 30 millions de livres <sup>230</sup>.

### III. — Industries de transformation

222. C'est la première guerre mondiale qui a donné l'impulsion initiale au développement industriel de l'Union, lorsque celle-ci s'est trouvée dans l'obligation de fabriquer elle-même nombre de produits qu'elle importait auparavant. Lorsque l'essor économique de l'après-guerre a pris fin, les nouvelles industries de l'Union ont dû faire face à une concurrence croissante. Le gouvernement a résolu le problème en adoptant une politique modérée de protection douanière, avec le *Customs Tariff Act* de 1925.

Pendant les quelques années suivantes, l'activité industrielle s'est développée modérément et de nouvelles

<sup>230</sup> Le Directeur de l'Information, Londres, *South African Survey*, 30 décembre 1953.

industries sont apparues dans l'Union. La crise de 1929-1933 a provoqué un recul temporaire. Toutefois, la reprise de l'extraction d'or consécutive à l'abandon de l'étalon or en décembre 1932 et à la baisse du taux de change qui s'en est suivie a marqué le début d'une forte expansion de l'industrie des produits secondaires. Cette expansion s'est poursuivie presque sans interruption jusqu'à nos jours.

A la veille de la deuxième guerre mondiale, l'industrie manufacturière venait en deuxième place après l'industrie minière, qui contribuait pour la part la plus importante au revenu national. Toutefois, depuis la fin de la guerre, l'industrie manufacturière a dépassé progressivement l'industrie extractive elle-même sur ce point. C'est ainsi que sa contribution au revenu national a été de 6,8 pour 100 pour l'exercice financier de 1911/12, de 9,6 pour 100 en 1917/18, de 13,2 pour 100 en 1927/28, de 17,6 pour 100 en 1937/38, de 201,1 pour 100 en 1945/46, de 22,4 pour 100 en 1948/49, et d'environ 25 pour 100 en 1953.

Cet essor des industries de l'Union apparaît à d'autres indices tels que le nombre des entreprises, le nombre des employés, la valeur des matières premières utilisées, la capacité totale nette des installations productrices d'énergie et la production. Le tableau IV ci-dessous illustre cette tendance :

Tableau IV. — Production manufacturière — Résumé général

|               | Nombre d'entreprises |               | Nombre d'employés |               | Indice de l'emploi<br>1934/1935 = 100 | Traitements et salaires par employé |                                 | Machines et moteurs       |                   | Coût des matériaux utilisés<br>(En milliers de livres sterling) | Valeur de la production brute<br>(En milliers de livres sterling) | Indice de la valeur brute de la production<br>1934/1935 = 100 | Indice du volume de la production<br>1934/1935 = 100 | Valeur ajoutée par la transformation<br>(En milliers de livres sterling) | Production nette |
|---------------|----------------------|---------------|-------------------|---------------|---------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|---------------------------|-------------------|---|---|---|--|--|------------------|
|               | Européens            | Non-Européens | Européens         | Non-Européens |                                       | Européen<br>livres sterling         | Non-Européen<br>livres sterling | Sources d'énergie<br>C.V. | Total net<br>C.V. |   |   |   |  |  |                  |
| 1911.....     | 2.473                | 21.049        | 44.867            |               | 24,8                                  |                                     | 63,9                            | ..                        | ..                | 9.389   | 17.249  | 13,1  | —  | 7.860  | ..               |
| 1916/17 ..... | 5.305                | 46.100        | 77.742            |               | 46,6                                  | 168,4                               | 34,4                            | 335.619                   | 117.418           | 28.024  | 49.437  | 37,6  | 30,6   | 21.433   | 19.947           |
| 1920/21 ..... | 7.005                | 62.962        | 116.857           |               | 67,6                                  | 255,4                               | 49,8                            | 531.142                   | 132.477           | 57.965  | 98.308  | 74,7  | 43,7   | 40.343   | 37.546           |
| 1929/30 ..... | 7.695                | 90.858        | 127.440           |               | 82,1                                  | 225,7                               | 55,1                            | 1.032.910                 | 264.129           | 56.802  | 111.799   | 85,0  | 74,5   | 54.997   | 51.533           |
| 1938/39 ..... | 10.256               | 144.838       | 207.662           |               | 132,6                                 | 239,5                               | 54,9                            | 2.417.584                 | 565.466           | 101.472   | 199.617   | 151,7   | 149,4  | 98.145   | 92.070           |
| 1943/44 ..... | 10.684               | 154.790       | 296.386           |               | 169,7                                 | 340,2                               | 92,5                            | 2.681.562                 | 852.665           | 166.748   | 330.557   | 251,2   | 195,7  | 163.809  | 154.864          |
| 1945/46 ..... | 11.351               | 178.543       | 341.128           |               | 195,5                                 | 380,6                               | 199,9                           | 3.023.080                 | 1.250.706         | 211.873   | 417.438   | 317,2   | 224,7  | 205.565  | 195.372          |
| 1948/49*..... | 14.361               | 236.449       | 506.702           |               | 279,5                                 | —                                   | —                               | —                         | —                 | 362.019   | 674.775   | 442,6   | —  | —  | 297.865          |

Source: Official Year Book of the Union of South Africa, 1949, p. 988.

a Renseignements tirés du Special Report No. 191 — Thirty-Second Industrial Census, 1948/49 (provisoire), p. 1, du Bureau of Census and Statistics de l'Union Sud-Africaine.



223. En créant une aciérie en 1934, le gouvernement a ouvert la voie au développement de l'industrie locale en Afrique du Sud. Les industries manufacturières ont pu se développer beaucoup plus facilement grâce à cette industrie sidérurgique nationale, dans laquelle le gouvernement a des intérêts prépondérants. L'extension du secteur industriel a évidemment contribué pour beaucoup dans le développement de l'industrie mécanique. L'Union fabrique maintenant tout un ensemble de produits en acier et d'articles manufacturés en métal tels que les tuyaux, la tuyauterie et les raccords, les réservoirs en acier, l'équipement agricole et des éléments de construction en acier. Elle produit maintenant assez d'acier pour satisfaire la plupart de ses besoins; la production d'acier dépasse actuellement un million de tonnes.

La production et la transformation des biens de consommation tels que le beurre, le fromage, le lard et le jambon, le savon, les chaussures, le ciment, les textiles et les appareils électriques se sont développées.

On peut se faire une idée de la gamme des produits fabriqués actuellement par l'industrie manufacturière de l'Union d'après les dix-sept branches qui composent officiellement cette industrie; ce sont: la production de matières premières destinées aux autres industries; le travail de la pierre, de l'argile, du marbre, etc.; la transformation du bois et du bois d'œuvre; toutes les branches de la production métallurgique et mécanique; les industries relatives à la préparation des aliments et des boissons; l'habillement et les textiles; l'imprimerie, la reliure et la fabrication des sacs en papier et des boîtes en carton; la construction des véhicules et des wagons; la construction navale; la fabrication des meubles; les produits chimiques de toutes catégories; les instruments chirurgicaux; la joaillerie; la production énergétique; le cuir et les articles en cuir, le bâtiment et l'entreprise. On peut mesurer le développement de l'industrie de l'Union Sud-Africaine à l'accroissement de la production concernant certains produits, que les tableaux V et VI ci-après font apparaître:

Tableau V. — Volume et valeur de la production de certaines industries

(En milliers de l'unité indiquée)

| Produit et unité   | 1933/34            | 1935               | 1939               | 1944                 | 1949                         | 1953               |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------|------------------------------|--------------------|
| Beurre (livres) .....  | 18.658             | 27.113             | 36.963             | 42.733               | 46.674                       | 62.391             |
| Fromage (livres) .....   | 6.946              | 10.616             | 14.993             | 17.455               | 19.554                       | 23.552             |
| Lard et jambon (livres).....   | 6.823              | 7.734              | 10.248             | 18.139               | 21.842                       | 26.567             |
| Chaussures (paires) .....  | 7.172              | 8.847 <sup>a</sup> | 13.301             | 14.959               | 14.710                       | 15.347             |
| Savon (livres) .....   | 74.344             | —                  | —                  | (1946/47)<br>156.984 | —                            | —                  |
| Fonte (tonnes métriques).....  | (1934/35)<br>191,2 | 173 <sup>a</sup>   | (1938/39)<br>330,9 | (1943/44)<br>519,8   | (1948/49)<br>780,9           | 1.244,3            |
| Ciment (tonnes métriques).....   | 481                | 527 <sup>a</sup>   | (1938/39)<br>1.021 | (1943/44)<br>1.076   | (1948/49)<br>1.437           | 2.228              |
| Electricité (millions de kilowatt-heures) ..                           | 2.854              | —                  | (1938/39)<br>6.574 | (1943/44)<br>8.043   | (1948/49)<br>10.013          | 12.533             |
| Articles manufacturés en métal (livres de l'Union Sud-Africaine) ..... | 556                | —                  | —                  | (1946/47)<br>12.588  | —                            | —                  |
| Textiles, habillement, etc. (livres de l'Union Sud-Africaine) .....    | 5.541              | —                  | —                  | (1946/47)<br>19.290  | —                            | —                  |
| Produits chimiques, etc. (livres de l'Union Sud-Africaine) .....       | 1.787              | —                  | —                  | (1946/47)<br>18.005  | —                            | —                  |
| Acier brut (tonnes métriques) <sup>b</sup> .....                       | (1933) 9           | 188                | 368                | 484                  | 636                          | 1.258              |
| Fer et acier (tonnes métriques).....                                   |                    |                    |                    |                      | (1950)<br>4.504 <sup>c</sup> | 5.311 <sup>c</sup> |

Source: *Official Year Book of the Union of South Africa*, No 19, 1938, et No 25, 1949.

<sup>a</sup> *Annuaire statistique*, 1953, Publication des Nations Unies, No de vente: 1953.XVII.9.

<sup>b</sup> *Ibid.*, p. 230.

<sup>c</sup> *Aperçu de l'évolution des conditions économiques en Afrique, 1952-1953* (Supplément au *Rapport sur l'économie mondiale, 1952-53*), Publication des Nations Unies, No de vente: 1954.II.C.3, p. 66.

Tableau VI. — Industries principales

|   | Nombre<br>d'entreprises       | Valeur<br>du terrain<br>et des<br>bâtiments | Valeur de<br>l'outillage<br>et des<br>outils | Nombre<br>d'employés       | Montant<br>des<br>traitements<br>et salaires | Coût<br>des<br>matériaux<br>utilisés | Valeur<br>de la<br>production | Valeur<br>ajoutée        | Production<br>nette      |
|---|-------------------------------|---|--|----------------------------|--|--------------------------------------|-------------------------------|--------------------------|--------------------------|
|   |                               | (milliers de livres)                        |  |                            |  |                                      | (milliers de livres)          |                          |                          |
| Industrie du lard, du jambon et des saucisses...  | 1929/30<br>1935/36<br>1946/47 | 40<br>33<br>38                              | 118<br>117<br>268                            | 60<br>58<br>106            | 527<br>642<br>1.370                          | 58<br>65<br>257                      | 561<br>583<br>2.622           | 199<br>205<br>705        | 186<br>194<br>686        |
| Industrie des bottes et de la chaussure.....  | 1929/30<br>1935/36<br>1946/47 | 57<br>81<br>90                              | 257<br>401<br>975                            | 358<br>514<br>909          | 5.017<br>9.381<br>14.880                     | 571<br>989<br>3.376                  | 1.294<br>1.809<br>6.572       | 1.012<br>1.630<br>4.880  | 995<br>1.608<br>4.839    |
| Industrie du beurre et du fromage.....  | 1929/30<br>1935/36<br>1946/47 | 129<br>141<br>126                           | 380<br>511<br>898                            | 277<br>355<br>720          | 1.595<br>2.089<br>3.434                      | 145<br>161<br>492                    | 1.415<br>1.895<br>5.507       | 463<br>835<br>1.375      | 434<br>790<br>1.282      |
| Installations génératrices d'électricité.....   | 1929/30<br>1935/36<br>1946/47 | 197<br>246<br>285                           | 4.146<br>5.880<br>12.463                     | 18.499<br>25.987<br>54.889 | 8.697<br>11.538<br>16.653                    | 1.274<br>1.705<br>4.119              | 778<br>1.751<br>4.118         | 5.735<br>7.701<br>15.743 | 4.439<br>5.878<br>11.973 |
| Industrie des produits galvanisés, de la ferblan-<br>terie et des malles en acier, et plomberie.... | 1929/30<br>1935/36<br>1946/47 | 245<br>289<br>288                           | 325<br>422<br>1.020                          | 175<br>222<br>693          | 4.302<br>6.341<br>9.171                      | 445<br>618<br>1.767                  | 694<br>1.070<br>3.171         | 759<br>1.074<br>3.332    | 743<br>1.059<br>3.276    |
| Industrie des confitures et des conserves de<br>fruits .....  | 1929/30<br>1935/36<br>1946/47 | 20<br>18<br>30                              | 152<br>145<br>745                            | 156<br>138<br>611          | 1.478<br>2.523<br>7.444                      | 105<br>133<br>1.025                  | 413<br>573<br>919             | 231<br>396<br>2.481      | 222<br>382<br>2.420      |
| Industrie du savon et des bougies.....  | 1929/30<br>1935/36<br>1946/47 | 27<br>32<br>34                              | 292<br>307<br>588                            | 177<br>341<br>326          | 1.783<br>1.839<br>3.306                      | 194<br>223<br>748                    | 1.132<br>950<br>3.898         | 764<br>618<br>2.602      | 741<br>597<br>2.563      |
| Industrie textile .....   | 1929/30<br>1935/36<br>1946/47 | —<br>12<br>34                               | —<br>221<br>777                              | —<br>514<br>1.021          | —<br>2.611<br>5.872                          | —<br>262<br>1.125                    | —<br>579<br>3.676             | —<br>629<br>2.551        | —<br>612<br>2.503        |

Source: Official Year Book of the Union of South Africa, No 19, 1938, et No 25, 1949.

#### IV. — Agriculture

224. Suivant les termes d'un rapport officiel, "le climat de l'Afrique du Sud, qui varie du type tempéré au type subtropical, se prête à la production d'un grand nombre de produits agricoles. Toutefois, en raison surtout du manque d'humidité, 85 pour 100 des terres ne sont pas cultivables; sur les 15 pour 100 qui restent, il est probable qu'un tiers seulement de ces terres peuvent faire l'objet d'une culture intensive. Même dans ces régions, les récoltes sont faibles, car les insectes et les maladies abondent en raison de la faible durée et de la tiédeur de l'hiver, et la production est variable en raison de l'instabilité du temps. En outre, les dépenses afférentes à la vente des produits agricoles sont élevées par suite de la configuration du pays, de la faible densité de la population et du fait que l'on doit grouper les produits agricoles en des points très disséminés, car les unités de production sont de vaste étendue en raison de l'aridité et de la médiocre fertilité des terrains<sup>231</sup>."

225. Cependant, alors que le taux d'accroissement de la population était de 2 pour 100 par an, on a pu maintenir le taux d'accroissement moyen de la production agricole à un chiffre légèrement plus élevé. La demande, pour les denrées alimentaires, s'étant accrue sur le plan local, de nombreux produits alimentaires qui étaient autrefois exportés sont maintenant vendus pour les besoins de la consommation domestique.

226. Au cours de la première guerre mondiale, l'agriculture a connu, en Afrique du Sud, une période de prospérité, et la production de certaines denrées comme la viande, les produits laitiers et la volaille, dont on importait, avant 1911, des quantités considérables, a été encouragée dans l'Union par les prix élevés de la période de guerre. La production de viande, de jambon, de bacon, de beurre et de fromage, de graisse, d'œufs, de fruits secs, de sucre, de tabac turc, etc., a bientôt dépassé la consommation locale. Ainsi un commerce d'exportation appréciable s'est développé pour presque tous ces produits. La production de la laine, du maïs, du sucre, du blé, du vin et du marc, des fruits, du coton, etc., a aussi augmenté de façon sensible.

La production de laine s'est élevée d'une moyenne annuelle d'environ 142,5 millions de livres pendant les années 1922 à 1924 à une moyenne de 233,5 millions de livres pendant la période de 1927 à 1929. La production de maïs est passée d'environ 1,6 million de tonnes à 1,9 million de tonnes; la production de sucre s'est élevée de 181.000 tonnes à 271.000 tonnes, tandis que la production de blé passait de 179.000 tonnes en 1923-1924 à 223.000 tonnes en 1928-1929; de même, la valeur des fruits exportés est passée de 773.000 livres sterling en 1923 à 1.193.000 livres sterling en 1929. Au cours de la même période, la prospérité relative de l'industrie agricole s'est traduite non seulement par une augmentation sensible de la consommation locale et par le déclin des importations de plusieurs produits protégés, mais, en outre, par une augmentation des exportations de produits agricoles, qui sont passés d'environ

22,6 millions de livres sterling en 1923 à environ 31,8 millions de livres sterling en 1928.

227. Le développement des industries de conserves alimentaires et de fruits constitue l'un des traits caractéristiques de l'agriculture sud-africaine au cours de cette période. En 1928-1929, l'Union Sud-Africaine devait encore importer d'importantes quantités de beurre, mais six ans plus tard, en 1934-1935, elle exportait près de 9 millions de livres de ce produit. En 1910, la valeur des fruits frais exportés de l'Union était d'environ 46.000 livres sterling. Vingt-sept ans plus tard, en 1937, la valeur des fruits frais exportés dépassait 3,3 millions de livres sterling. Pendant la même période, les exportations de vins atteignaient un chiffre vingt fois plus élevé. Toutefois, les exportations agricoles ne demeuraient qu'une faible partie du total des exportations. A l'exception de quelques produits agricoles, la production agricole de l'Union Sud-Africaine était dans une large mesure fonction du marché intérieur. Le maïs et le sucre, par exemple, figurent régulièrement au nombre des exportations de l'Union, mais en raison de la qualité relativement médiocre des sols ainsi que de nombreux autres facteurs, les producteurs locaux se trouvaient nettement handicapés par rapport aux principaux pays producteurs de céréales et de sucre et ne pouvaient guère compter soutenir la concurrence de ces derniers sur le marché mondial sans avoir recours à des mesures de protection artificielles.

228. De 1929 à 1933, la dépression, ainsi que les ravages de la sécheresse de 1932-1933, ont fait subir à la plupart des fermiers des pertes financières très importantes entraînant un recul dans l'agriculture. Le gouvernement, pour sauvegarder l'industrie agricole, a pris des dispositions supplémentaires pour que les agriculteurs bénéficient de diverses formes de secours; il a aussi créé, pour stabiliser les prix des denrées agricoles, un certain nombre d'offices de vente. L'industrie agricole était à peine relevée que la deuxième guerre mondiale est survenue; le développement de la production s'est trouvé limité par la pénurie d'instruments aratoires, de tracteurs, de pièces de rechange, de matériaux de clôture, de construction et d'emballage, ainsi que d'engrais et de main-d'œuvre. Ces pénuries ont continué à se faire sentir jusqu'aux environs de 1947, et à partir de ce moment la production agricole s'est nettement accrue. Au cours de la période de cinq années allant de 1947 à 1952, le volume de la production agricole de l'Afrique du Sud a augmenté de 22 pour 100 environ, contre 5,5 pour 100 au cours des neuf années qui avaient précédé.

Le facteur qui a le plus contribué à cette augmentation de la production agricole depuis 1947 est la mécanisation croissante, après la guerre, de l'industrie agricole de l'Union Sud-Africaine. "Si l'on prend comme indice le nombre des tracteurs, le recensement agricole de 1937 indique que 6.019 tracteurs seulement étaient utilisés dans les fermes à cette époque, tandis qu'en 1946 et 1950 on en comptait, respectivement, 22.292 et 48.423... En dehors des tracteurs, des millions de livres sterling ont été dépensées pour l'achat d'autres machines agricoles. La valeur au débarquement des machines agricoles (y compris les tracteurs) qui ont été importées au cours de 1945 et 1946 était de 4,4 millions de livres sterling, soit 2,2 millions de livres pour chaque année, tandis que les chiffres correspondants pour 1950 et 1951 ont atteint respectivement 16 millions et 8 millions de livres sterling."

<sup>231</sup> Industrial and Agricultural Requirements Commission (Commission des besoins en matière industrielle et agricole), troisième rapport provisoire, U.G. No 40-41, Union Sud-Africaine, 1941, p. 10 et 11.

"Ces chiffres donnent une idée de l'importance de la révolution que notre industrie agricole a subie après 1930 et surtout depuis 1947... Il est fait en outre grand usage d'autres machines qui épargnent les travaux manuels; de ce fait, le ramassage des récoltes est aujourd'hui fortement mécanisé <sup>232</sup>."

229. Pour la plupart, ces améliorations de la production agricole ne se sont manifestées que dans les zones de culture européennes et ne se sont pas fait sentir dans les réserves indigènes. Divers efforts ont été tentés en vue d'améliorer l'agriculture dans ces réserves, mais seulement sur une échelle modeste, de sorte qu'ils n'ont pas suffi pour triompher de la médiocrité des méthodes de culture que l'on y rencontre généralement. Les effets nuisibles qu'ont sur le niveau de l'agriculture les départs nombreux et continuels de travailleurs migrants, les problèmes d'érosion du sol et de manque de capitaux se sont combinés pour empêcher une amélioration sensible des faibles niveaux de productivité. Bien qu'elles soient entièrement consacrées à la culture, les réserves indigènes sont plutôt importatrices qu'exportatrices de denrées alimentaires.

230. Le maïs est la céréale dont la culture est la plus importante dans l'Union Sud-Africaine. Le développement de cette culture est indiqué par le fait que la production totale, qui en 1910 dépassait à peine 361.000 tonnes, a atteint en 1936-1937 le chiffre record de 2,8 millions de tonnes. Ce chiffre devait être dépassé en 1938-1939, où la production a atteint 2,9 millions de tonnes, et en 1947-1948, où elle a dépassé 3 millions de tonnes. La consommation locale de maïs a aussi augmenté considérablement; depuis la deuxième guerre mondiale, très peu de maïs a été exporté.

231. La production de sucre est aussi en amélioration constante depuis 1910; de 1910 à 1919, elle s'est élevée de 82.000 tonnes à 150.214 tonnes. La prospérité que l'industrie a connue pendant les années d'après-guerre a encore favorisé son expansion, et le prix élevé du sucre dans les pays d'outre-mer a fortement encouragé l'exportation. La production est passée à 239.850 tonnes en 1925/26, dont 70.600 tonnes ont été exportées. En 1930/31, la production avait atteint 393.205 tonnes, et six ans plus tard elle atteignait 500.000 tonnes. Pendant la deuxième guerre mondiale, l'industrie a fait des efforts spéciaux pour satisfaire la demande croissante du marché national, et la progression rapide des années 1943 et 1944 a atteint son maximum en 1944/45 avec une production de 614.158 tonnes. En 1949/50, la production de sucre est tombée à 561.122 tonnes; cette baisse a continué en 1951/52 avec une production de 532.505 tonnes.

232. En Afrique du Sud, l'industrie de préparation des fruits et l'exportation des fruits se sont également développées au cours des années. Vers 1910, les exportations de fruits s'élevaient à 2.705 tonnes. Depuis lors, elles ont augmenté de façon régulière; la quantité exportée actuellement est de 200.000 tonnes par an. La consommation fruitière de l'Union est également très importante.

233. Il est à noter que la consommation globale de presque tous les produits alimentaires a augmenté. Le tableau ci-après indique quelle a été, avant et pendant la guerre, la consommation de l'Union Sud-Africaine

en ce qui concerne certains produits alimentaires d'origine locale <sup>233</sup>:

|              | Avant-guerre           | 1946                   |
|--------------|------------------------|------------------------|
| Maïs .....   | 15-16 millions de sacs | 20-21 millions de sacs |
| Blé .....    | 4 millions de sacs     | 5,5 millions de sacs   |
| Sucre .....  | 280.000 tonnes         | 480.000 tonnes         |
| Beurre ..... | 35 millions de livres  | 54 millions de livres  |

234. En ce qui concerne l'élevage, l'Union possédait en 1939 environ 12 millions de bovins, 38 millions d'ovins et 6 millions de chèvres. Les 43.000 éleveurs européens de moutons ont vendu de 700.000 à 800.000 balles (de 300 livres) de laine par an. La quasi-totalité de cette laine était destinée à l'exportation, et le produit annuel de la vente au cours des années d'avant-guerre s'élevait à 9 millions de livres par an. Les exportations de cuirs et de peaux de moutons ont atteint une valeur annuelle de 1,5 million de livres. Le recensement de 1943 indique une augmentation du nombre des bovins, particulièrement dans la catégorie des jeunes bêtes, tandis que le nombre des ovins demeurait pratiquement inchangé.

235. L'agriculture représentait environ 16,1 pour 100 du revenu national en 1911/12; 21,6 pour 100 en 1917/18; 18,2 pour 100 en 1927/28; 12 pour 100 en 1937/38; 12 pour 100 en 1945/46; 14,2 pour 100 en 1948/49; 13,4 pour 100 en 1951/52; 15,1 pour 100 en 1952/53. C'est ainsi que l'agriculture a assuré la subsistance d'environ 35 pour 100 de la population européenne et de 78 pour 100 de la population non européenne. Elle a assuré l'alimentation de la population entière et a permis certaines exportations; elle a en outre fourni certains produits pour les industries de transformation et pour l'exportation.

L'étude de la croissance économique de l'Union Sud-Africaine pour la période comprise entre 1910 et 1935 montre que l'indice moyen annuel de la production agricole et pastorale (1910 = 100) en 1917/18 était de 119; de 176 en 1924/25; de 204 en 1929/30; et de 212 en 1934/35 <sup>234</sup>. Ceci représente un taux d'accroissement annuel de 4,1 pour 100 entre 1910/11 et 1924/25; de 1,9 pour 100 entre 1924/25 et 1929/30; et de 3,1 pour 100 pour la période comprise entre 1910/11 et 1934/35.

Les indices de la production agricole pour les années suivantes, établies par la Standard Bank of South Africa <sup>235</sup>, révèlent la tendance à l'augmentation qui s'est manifestée pendant la deuxième guerre mondiale et les années d'après-guerre.

Tableau VII. — Indice de production

(Indice de base: moyenne 1934-38 = 1.000)

|           | Agriculture | Élevage |
|-----------|-------------|---------|
| 1939..... | 1.278       | 1.128   |
| 1940..... | 1.124       | 1.253   |
| 1941..... | 1.129       | 1.297   |
| 1942..... | 1.072       | 1.340   |
| 1943..... | 1.299       | 1.301   |

<sup>233</sup> W. Peters, Union Sud-Africaine, *Review of Commercial Conditions*, His Majesty's Stationary Office, Londres, 1945, p. 21.

<sup>234</sup> C. G. W. Schumann, *Structural Changes and Business Cycles in South Africa, 1806-1936*, P. S. King and Son, Ltd., Londres, 1938, p. 215.

<sup>235</sup> Standard Bank of South Africa, Londres, *Union Sud-Africaine: Revenu national et indices de production, 1939-1949* (en supplément à la *Standard Bank Monthly Review* de juin 1950).

<sup>232</sup> Department of Agriculture, Prétoria, *Farming in South Africa* (L'économie agricole en Afrique du Sud), vol. 29, No 336, mars 1954, p. 163.

Tableau VII.—Indice de production (suite)

|           | Agriculture | Élevage |
|-----------|-------------|---------|
| 1944..... | 1.125       | 1.164   |
| 1945..... | 1.067       | 1.166   |
| 1946..... | 1.059       | 1.246   |
| 1947..... | 1.336       | 1.267   |
| 1948..... | 1.596       | 1.312   |
| 1949..... | 1.240       | 1.400   |

Le Fonds monétaire international a évalué ainsi l'indice de la production agricole de l'Union (1948 = 100)<sup>236</sup>: 82 (1937), 93 (1947), 108 (1949), 100 (1950), 107 (1951), 109 (1952).

Les tableaux suivants donnent une image d'ensemble de la croissance de la production agricole et pastorale de l'Union Sud-Africaine:

<sup>236</sup> Fonds monétaire international, *Statistiques financières internationales*, mai 1945, p. 164.

Tableau VIII.—Production agricole et forestière — Toutes les races

| Produit et unité de mesure   | 1910/11 | 1917/18 | 1924/25 | 1929/30 | 1934/35 | 1945/46 | 1947/48            | 1948/49            | 1950 <sup>a</sup>           | 1952 <sup>a</sup>           |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------------------|--------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| <b>Céréales (millions de livres):</b>  |         |         |         |         |         |         |                    |                    |                             |                             |
| Blé .....  | 362,1   | 587,4   | 421,4   | 637,5   | 982,5   | 608,7   | 1.076,9            | 1.065,2<br>(1949)  | 1.559,8<br>(1951)           | 1.177,0                     |
| Seigle .....   | 40,5    | 52,1    | 54,5    | 80,5    | 51,5    | —       | 49,9               | 32,9               | 28,6 <sup>b</sup><br>(1949) | 26,4 <sup>b</sup><br>(1951) |
| Orge .....   | 61,1    | 97,2    | 49,2    | 105,6   | 74,1    | 69,1    | 81,4               | 65,6               | 59,4 <sup>b</sup><br>(1949) | 79,2 <sup>b</sup><br>(1951) |
| Avoine .....   | 309,1   | 335,2   | 239,0   | 301,4   | 211,2   | 169,9   | 271,3              | 180,3              | 272,0                       | —                           |
| Maïs .....   | 1.726,5 | 1.942,5 | 4.187,9 | 3.758,9 | 3.297,5 | 2.719,4 | 5.101,6            | 3.381,8            | 5.986,2<br>(1949)           | 6.505,4<br>(1951)           |
| Sorgho .....   | 100,0   | 92,9    | 312,2   | 164,7   | 155,1   | 70,1    | 265,0              | 111,8              | 338,8 <sup>b</sup>          | 345,4 <sup>b</sup>          |
| <b>Vins, fruits et légumes:</b>  |         |         |         |         |         |         |                    |                    |                             |                             |
| Production vinicole (milliers de livres sud-africaines) .....                        | 1.037,4 | 1.157,3 | 1.380,8 | 1.421,1 | 1.645,2 | —       | —                  | —                  | —                           | —                           |
| Production globale de fruits et de légumes (milliers de livres sud-africaines) ..... | 4.900   | 7.100   | 9.100   | 10.200  | 11.400  | —       | —                  | —                  | —                           | —                           |
| <b>Divers:</b>   |         |         |         |         |         |         |                    |                    |                             |                             |
| Sucre (milliers de tonnes métriques) .....   | 82,0    | 104,9   | 161,2   | 298,6   | 358,7   | 553,1   | 512,0              | 607,8              | 622,0 <sup>b</sup>          | 482,0 <sup>b</sup>          |
| Bois (millions de pieds cubes) .....   | 7,17    | 5,62    | 5,9     | 6,57    | 8,86    | 25,0    | 24,0               | 26,3               | —                           | —                           |
| Osier et extrait .....   | —       | 62,3    | 152,1   | 117,0   | 125,2   | 121,6   | —                  | 175,6              | —                           | —                           |
| Tabac (dix milliers de livres) .....   | 1.496   | 1.250   | 1.276   | 1.227   | 1.626   | 2.965,7 | 4.963,5            | 4.555,3            | 5.324,0                     | 4.400,0                     |
| Luzerne (millions de livres) .....   | 245,8   | 700,1   | 360,7   | 622,8   | —       | —       | —                  | —                  | —                           | —                           |
| Pommes de terre (millions de livres) .....   | —       | 220,2   | 310,1   | 346,3   | 338,6   | 590,0   | 556,7 <sup>c</sup> | 474,3 <sup>c</sup> | 525,8                       | —                           |
| Pois et haricots .....   | —       | 62,5    | 43,4    | 45,0    | —       | —       | —                  | —                  | —                           | —                           |

Sources: 1910/11–1934/35: C. G. W. Schumann, *op. cit.*, p. 151 et 152; 1945/46–1948/49: *Official Year Book of the Union of South Africa*, 1949; 1950 et 1952: *Annuaire statistique*, 1953, Publication des Nations Unies, No de vente: 1953.XVII.9, et Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Annuaire de statistiques agricoles et alimentaires*, vol. VI, première partie—Production, 1952.

<sup>a</sup> Tiré de l'*Official Year Book of the Union of South Africa*, 1949, sauf indication contraire.

<sup>b</sup> Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Annuaire de statistiques agricoles et alimentaires*, vol. VI, première partie—Production, 1952.

<sup>c</sup> Production des fermes européennes seulement.

Tableau IX.—Produits de l'élevage et de la pêche — Toutes les races

| Produit et unité choisis   | 1910/11   | 1917/18 | 1924/25      | 1929/30   | 1934/35 | 1940    | 1945           | 1949            | 1950  | 1952  |
|--|-----------|---------|--------------|-----------|---------|---------|----------------|-----------------|-------|-------|
| <b>Animaux abattus (milliers):</b>   |           |         |              |           |         |         |                |                 |       |       |
|  | (1918/19) |         |              |           |         |         |                |                 |       |       |
| Bovins .....   | —         | 365,3   | 525,4        | 624,3     | 587,6   | 786,7   | 901,8          | 1.300,3         | —     | —     |
| Moutons et chèvres .....   | —         | 1.940,0 | 2.251,0      | 2.643,0   | 2.502,0 | 3.871,2 | 3.641,4        | 2.822,6         | —     | —     |
| Porcs .....  | —         | 147,3   | 158,7        | 196,0     | 194,4   | 351,5   | 597,7          | 799,6           | —     | —     |
| <b>Laine, peaux, etc. (exportations) [millions de livres]:</b>                                   |           |         |              |           |         |         |                |                 |       |       |
| Laine .....  | 132,2     | 115,6   | 208,6        | 275,0     | 260,0   | —       | 154,1          | 467,4<br>(1946) | —     | —     |
| Mohair .....   | 21,1      | 19,6    | 11,6         | 6,9       | 10,6    | —       | 8,7            | 11,6<br>(1946)  | —     | —     |
| Cuirs .....  | 13,2      | 12,5    | 26,9         | 33,2      | 24,3    | —       | 5,7            | 33,4            | —     | —     |
| Peaux .....  | 31,5      | 31,2    | 35,3         | 44,5      | 40,5    | —       | 29,0           | 37,5            | —     | —     |
| <b>Produits laitiers:</b>  |           |         |              |           |         |         |                |                 |       |       |
| Lait <sup>a</sup> (1910/11–1934/35, en millions de gallons; 1934/38 à 1952, en tonnes métriques) | 73        | 104     | 113          | 142       | 171     | 914     | 1.619          | 1.652           | 1.797 | 1.862 |
| Fromage <sup>b</sup> (milliers de tonnes métriques)  | —         | —       | avant-guerre | (1934–38) | 5       | —       | 7 <sup>c</sup> | 8               | 9     | 10    |

Tableau IX. — Produits de l'élevage et de la pêche — Toutes les races (suite)

| Produit et unité choisie                  | 1910/11 | 1917/18 | 1924/25 | 1929/30 | 1934/35 | 1940  | 1945   | 1949  | 1950              | 1952 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|-------|--------|-------|-------------------|------|
|   |         |         |         |         |         |       | (1946) |       | (1949/50)         |      |
| Volaille (millions de têtes).....         | 10,53   | 9,42    | 10,50   | 11,75   | 10,0    | —     | 12,28  | —     | 10,7 <sup>b</sup> | —    |
| Pêche:                                    |         |         |         |         |         |       |        |       |                   |      |
| Baleines (nombre de baleines capturées) . | 2.517   | 1.213   | 2.578   | 3.200   | 10      | —     | —      | —     | —                 | —    |
| Poisson (millions de livres).....         | 6,53    | 12,85   | 38,93   | 40      | 42      | 14,33 | 6,52   | 10,52 | —                 | —    |

Sources: 1910/11 - 1934/35: C. G. W. Schumann, *op. cit.*, p. 154; 1940-1949: *Official Year Book of the Union of South Africa*; 1949-1952: Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Annuaire de statistiques agricoles et alimentaires*, vol. VI, première partie - Production, 1952; et *Annuaire statistique*, 1953, Publication des Nations Unies, No de vente: 1953.XVII.9.

<sup>b</sup> Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Annuaire de statistiques agricoles et alimentaires*, vol. VI, première partie - Production, 1952.

<sup>c</sup> *Official Year Book of the Union of South Africa*, 1949, p. 818.

### V. — Main-d'œuvre

236. On retrouve, dans la composition actuelle du marché du travail de l'Union Sud-Africaine, les races multiples qui composent l'ensemble de la population et les différences de culture et de possibilités sociales et économiques qui séparent les groupes raciaux. "Du point de vue professionnel, le fossé le plus profond est celui qui sépare les Européens et les Bantous. Les personnes de couleur et les Asiatiques, dans les districts où il y en a, occupent une situation intermédiaire. Les membres des professions libérales, le personnel des cadres et les travailleurs qualifiés se recrutent principalement parmi les Européens, dans une moindre mesure chez les personnes de couleur et les Asiatiques, et dans une proportion à peu près négligeable chez les Bantous. Cela est vrai de toutes les branches de l'activité économique: agriculture, mines, manufactures, transports, administration publique et professions libérales, à l'exception de l'enseignement, des soins infirmiers et du ministère religieux que les non-Européens assurent à leurs compatriotes <sup>237</sup>.

Le tableau suivant donne la répartition de la population active totale par groupes raciaux en 1936 et en 1946.

Tableau X. — Population active de l'Union: Européens, Asiatiques et personnes de couleur, âgés de 15 ans et plus; Indigènes âgés de 10 ans et plus; 1936 et 1946 <sup>a</sup>

| Races                | Nombre (milliers) |                      | Pourcentage du total |       |
|----------------------|-------------------|----------------------|----------------------|-------|
|                      | 1936              | 1946                 | 1936                 | 1946  |
| Européens .....      | 741,6             | 888,2                | 14,0                 | 14,2  |
| Indigènes .....      | 4.222,4           | 4.943,6 <sup>b</sup> | 79,5                 | 79,0  |
| Asiatiques .....     | 66,3              | 79,2                 | 1,3                  | 1,3   |
| Personnes de couleur | 281,8             | 348,8                | 5,3                  | 5,6   |
| TOTAL                | 5.312,1           | 6.259,7              | 100,0                | 100,0 |

<sup>a</sup> Recensement de la population de 1936, vol. VII et IX; recensement de la population, 1946, chiffres non publiés.

<sup>b</sup> Estimation partielle.

237. En 1946, les 56,2 pour 100 du total de la population exerçant une activité professionnelle travaillaient dans l'agriculture et les 43,8 pour 100 étaient employés à tous les autres travaux. Mais dans les groupes raciaux la proportion était toute différente: 60 pour 100 environ des Bantous travaillaient dans l'agriculture, alors que ce chiffre était de 32 pour 100 pour les personnes de couleur, de 20 pour 100 environ pour les Asiatiques et de moins de 20 pour 100 pour les Européens.

238. D'après le recensement de 1946, 41,7 pour 100 de tous les Bantous vivaient dans des réserves indi-

gènes, 31,4 pour 100 sur des exploitations agricoles hors des réserves et 26,9 pour 100 dans d'autres régions, principalement urbaines. Les réserves indigènes ne se suffisent pas à elles-mêmes; elles sont tributaires dans une très grande mesure du revenu des travailleurs migrants qui vont s'engager comme salariés, pour des périodes longues ou brèves, dans les exploitations agricoles d'Européens, les mines et les centres urbains. On a souvent observé que cette main-d'œuvre est relativement peu qualifiée et que sa productivité est faible. Si elle continue à s'offrir, c'est en raison de l'action de forces qui forment un faisceau complexe, où les occasions offertes par une économie en pleine expansion, l'insuffisance du rendement agricole des réserves et l'apparition d'habitudes et de goût nouveaux chez les habitants se renforcent mutuellement. L'aggravation de la situation agricole dans les réserves, due en partie à l'absence prolongée des travailleurs masculins les plus productifs, constitue un grave problème en soi, mais elle met aussi la population dans la nécessité de plus en plus pressante de chercher d'autres moyens d'existence. Entre 1936 et 1946, la proportion de la population bantoue qui vit dans les réserves est tombée de 44,9 pour 100 à 41,7 pour 100, tandis que la proportion allait de 21,8 pour 100 à 26,9 pour 100 pour la population vivant dans les autres régions, principalement dans les villes.

On constate un mouvement marqué de la population ouvrière bantoue de l'agriculture vers d'autres emplois, en particulier vers les industries manufacturières. Alors qu'entre 1936 et 1946 l'effectif masculin de la population ouvrière bantoue qui est employé dans l'agriculture n'a augmenté que de 2,2 pour 100 et, dans les mines, de 8,6 pour 100, l'augmentation a atteint 75 pour 100 dans les industries manufacturières. Le nombre des travailleurs bantous employés dans les industries manufacturières, les transports et les communications, le commerce et la finance a augmenté beaucoup plus rapidement que le nombre des travailleurs des autres groupes raciaux employés dans les mêmes secteurs. D'après le recensement de 1946, près de 50 pour 100 de tous les salariés des industries manufacturières étaient bantous. Dans les transports et les communications, plus de 33 pour 100 étaient bantous, et dans le commerce et la finance près de 30 pour 100. Bien qu'on ne connaisse pas encore les résultats complets du recensement de 1951, il résulte clairement de diverses autres sources que cette invasion du marché du travail de l'industrie manufacturière et des emplois connexes par les Bantous s'est poursuivie au moins aussi rapidement depuis 1946 qu'entre 1936 et 1946.

<sup>238</sup> *Ibid.*

<sup>237</sup> *Handbook on Race Relations in South Africa* (Oxford University Press, Le Cap, 1949), chap. V: "Labour", par Sheila T. van der Horst.



239. Dans tous les secteurs, cependant, la majorité des travaux spécialisés sont encore réservés, en fait, aux Européens. Selon une estimation établie par la Commission d'enquête sur la législation industrielle <sup>238</sup>, qui a pris pour base les industries étudiées par le Conseil des salaires entre 1937 et 1948, 83,8 pour 100 de tous les travailleurs qualifiés de ces industries étaient européens et 5,8 pour 100 seulement étaient bantous, 5,6 pour 100 asiatiques et 4,8 pour 100 étaient des personnes de couleur. D'autre part, 1,5 pour 100 seulement des manœuvres étaient européens, alors que 80,8 pour 100 étaient bantous. En ce qui concerne les travailleurs semi-qualifiés, les Bantous formaient le groupe le plus nombreux et représentaient 34,2 pour 100 du total dont les Européens constituaient 33,8 pour 100. L'importance de ces faits apparaît encore lorsqu'on constate que les Bantous représentaient 47 pour 100 de tous les salariés de ces industries, alors que la proportion d'Européens s'élevait à 35,4 pour 100.

240. La structure des salaires dans l'Union Sud-Africaine reflète l'état de l'offre de main-d'œuvre que l'on vient d'examiner. Le trait le plus frappant de cette structure est l'écart important qui sépare les salaires des travailleurs qualifiés et ceux des manœuvres. écart beaucoup plus grand que celui que l'on constate dans les autres pays industrialisés. Ainsi, selon un rapport officiel de 1938, le salaire des manœuvres dans les industries manufacturières était de 16,7 pour 100 par rapport à celui des travailleurs qualifiés en Afrique du Sud, contre 52,9 pour 100 au Canada, 68,4 pour 100 en Italie, 75,4 pour 100 en Australie et 75,6 pour 100 en France <sup>239</sup>.

Bien que ces rapports ne soient qu'approximatifs, la différence entre l'Union Sud-Africaine et tous les autres pays est si grande que la situation du pays est à cet égard unique. L'explication est simple et réside dans le fait que par l'effet de circonstances historiques, des coutumes sociales et de la législation, les travailleurs qualifiés sont en nombre restreint par rapport aux manœuvres. Ce fait étant principalement dû aux différences de couleur et d'origine raciale, l'écart important qui sépare le salaire des travailleurs qualifiés de celui des manœuvres correspond approximativement à l'écart qui existe entre le salaire des Européens et celui des non-Européens. Le tableau suivant indique, en pourcentage, le rapport entre le salaire moyen de chacun des groupes non européens dans les industries

*Tableau XI. — Salaire moyen des non-Européens exprimé en pourcentage par rapport à celui des Européens: industries manufacturières, 1938/39 à 1947/48*

| Année        | Bantous<br>(pourcentage) | Asiatiques<br>(pourcentage) | Personnes de<br>couleur<br>(pourcentage) |
|--------------|--------------------------|-----------------------------|--|
| 1938/39..... | 20,2                     | 29,9                        | 37,7                                     |
| 1939/40..... | 20,1                     | 29,7                        | 37,2                                     |
| 1940/41..... | 20,3                     | 31,1                        | 37,2                                     |
| 1941/42..... | 20,9                     | 32,4                        | 39,7                                     |
| 1942/43..... | 22,7                     | 35,7                        | 40,8                                     |
| 1943/44..... | 24,7                     | 39,8                        | 41,7                                     |
| 1944/45..... | 26,7                     | 42,4                        | 43,9                                     |
| 1945/46..... | 26,8                     | 43,4                        | 44,4                                     |
| 1946/47..... | 26,1                     | 43,9                        | 43,8                                     |
| 1947/48..... | 25,0                     | 42,0                        | 42,8                                     |

Source: Report of the Industrial Legislation Commission of Enquiry, U.G. 62-1951.

<sup>239</sup> Rapport No 282 du South African Board of Trade and Industry, 1945.

manufacturières et le salaire moyen des Européens pour chacune des années 1938/39 à 1947/48:

241. Le tableau qui précède appelle deux observations. Tout d'abord, les Bantous, qui forment 80 pour 100 environ des manœuvres, gagnent environ le quart de ce que gagne le travailleur européen moyen, tandis que les travailleurs asiatiques et de couleur, qui comptent une plus grande proportion de travailleurs semi-qualifiés, gagnent en moyenne 40 pour 100 du salaire moyen d'un travailleur européen. Le nombre des Européens employés comme manœuvres est négligeable, mais les travailleurs européens représentent 34 pour 100 environ des travailleurs semi-qualifiés. C'est pourquoi l'écart entre le salaire des travailleurs européens et celui des travailleurs non européens tend à être un peu plus faible que celui qui sépare le salaire des ouvriers qualifiés et celui des manœuvres.

Le second point à noter est que l'écart entre le salaire des Européens et celui des non-Européens a eu tendance à se réduire au cours de la période envisagée. C'est ainsi que le salaire des Bantous a passé de 20,2 pour 100 à 25 pour 100 des salaires européens entre 1938-39 et 1947-48, le salaire des Asiatiques de 29,9 pour 100 à 42 pour 100, et celui des personnes de couleur de 37,7 pour 100 à 42,8 pour 100.

242. La réduction de cet écart entre salaires de travailleurs européens et salaires de travailleurs non européens est due en partie au mouvement de la main-d'œuvre non européenne, qui abandonne les emplois de manœuvres pour des travaux mieux rétribués d'ouvriers qualifiés et semi-qualifiés; elle est due aussi, pour une autre partie, à une réduction de l'écart entre le salaire payé aux travailleurs qualifiés et celui qui est payé aux manœuvres. D'après le rapport de la Commission d'enquête sur la législation industrielle, les données que l'on possède sur les salaires permettent de conclure que "la différence entre les salaires des manœuvres et ceux des travailleurs qualifiés a considérablement diminué dans l'Union Sud-Africaine au cours de la dernière décade <sup>240</sup>". Il est impossible de donner des renseignements statistiques sur la tendance des non-Européens de tous les groupes à occuper des emplois de travailleurs semi-qualifiés et qualifiés. Le marché du travail n'a pas subi de changement de structure depuis les années qui ont immédiatement précédé la deuxième guerre mondiale, mais il est probable que les données dont on dispose ne renseignent pas complètement sur les changements marginaux. L'économie de l'Union Sud-Africaine n'a pratiquement pas cessé de se développer au cours des années d'après-guerre; l'industrie a augmenté ses effectifs de travailleurs dans une proportion plus élevée pour les travailleurs non européens que pour les travailleurs européens. Étant donné la pénurie de travailleurs qualifiés dans diverses branches d'activité, il paraît certain que les non-Européens ont repris, d'une manière ou d'une autre, un nombre croissant d'emplois de travailleurs semi-qualifiés et même de travailleurs qualifiés. Aussi longtemps que l'économie traversera une période d'expansion et que la pénurie de travailleurs qualifiés se fera sentir, il semble inévitable que cette évolution se poursuive, avec les conséquences qu'elle entraîne pour la composition du marché du travail et la structure des salaires.

Le tableau qui suit indique l'ampleur de l'augmentation des salaires nominaux dans les trois secteurs

<sup>240</sup> Report of the Industrial Legislation Commission of Enquiry, U.G. 62-1951.

principaux de l'activité économique jusqu'en 1948 et en 1950 :

**Tableau XII. — Augmentation totale des traitements et salaires moyens des employés des industries manufacturières, des chemins de fer et des ports sud-africains et des mines, de 1932/33 à 1939/40 et de 1939/40 à 1947/48 et à 1949/50**

(Pourcentage)

|  | 1932/33 à<br>1939/40 | 1939/40 à<br>1947/48 | 1949/50 |
|--|----------------------|----------------------|---------|
| <b>Industries manufacturières</b>            |                      |                      |         |
| <b>Traitements :</b>                         |                      |                      |         |
| Européens .....                              | 16,8                 | 61,0                 | —       |
| <b>Salaires :</b>                            |                      |                      |         |
| Européens .....                              | 27,7                 | 76,2                 | —       |
| Bantous .....                                | 18,8                 | 118,4                | —       |
| Asiatiques .....                             | 31,3                 | 149,6                | —       |
| Personnes de couleur .....                   | 19,2                 | 102,7                | —       |
| <b>Chemins de fer et ports sud-africains</b> |                      |                      |         |
| <b>Traitements :</b>                         |                      |                      |         |
| Européens .....                              | 8,4                  | 59,3                 | 77,1    |
| <b>Salaires :</b>                            |                      |                      |         |
| Européens .....                              | 30,7                 | 79,2                 | 101,6   |
| Non-Européens .....                          | 18,4 <sup>a</sup>    | 175,1                | 237,0   |
| <b>Mines</b>                                 |                      |                      |         |
| <b>Traitements et salaires :</b>             |                      |                      |         |
| Européens .....                              | 25,6                 | 50,1                 | 81,8    |
| Non-Européens .....                          | 12,5                 | 35,6                 | 53,3    |

Source : Report of the Industrial Legislation Commission of Enquiry, U.G. 62-1951.

<sup>a</sup> 1934/35 à 1939/40.

243. Les indices du coût de la vie dont on dispose concernent les Européens. Pour eux seulement, il est possible de savoir ce que ces changements survenus dans les salaires nominaux signifient en termes de salaires réels. Il apparaît ainsi que le salaire réel des travailleurs européens a augmenté, entre 1938 et 1949, à peu près dans les proportions suivantes : dans les transports, de 22,3 pour 100 ; dans les mines d'or, de 9,6 pour 100 ; dans les industries manufacturières, de 8,3 pour 100 ; dans les constructions mécaniques, de 4 pour 100. Dans l'imprimerie et le bâtiment, les salaires réels ont légèrement diminué <sup>241</sup>. Sauf dans les mines, le salaire des non-Européens a augmenté en moyenne dans une proportion plus forte que le salaire des Européens : on peut donc supposer qu'il y a eu aussi augmentation du salaire réel des non-Européens entre 1939 et 1949. Dans les industries manufacturières et les transports, le salaire réel des non-Européens a augmenté plus fortement que celui des Européens, en partie parce que l'écart entre le salaire des ouvriers qualifiés et celui des manœuvres a eu tendance à diminuer, et en partie parce que sont intervenus des changements de structure qui ont eu pour effet d'augmenter le nombre des non-Européens occupant des emplois de travailleurs semi-qualifiés et qualifiés.

## VI. — Commerce extérieur

244. Depuis que l'Union Sud-Africaine s'est constituée, le volume de ses échanges a considérablement augmenté et la structure de son commerce extérieur a subi de profondes modifications.

245. La première guerre mondiale a complètement désorganisé les échanges extérieurs. Les importations sont tombées de 42 millions de livres sterling en 1913 à 32 millions de livres environ en 1915. Les exportations

sont passées d'environ 67 millions de livres à approximativement 32 millions de livres au cours de la même période. Cette tendance s'est renversée après la guerre, et les exportations, qui s'élevaient à 78 millions de livres en 1923, sont passées à 84 millions de livres en 1924 et à 98 millions de livres en 1929, tandis qu'au cours de ces mêmes années les importations passaient de 58 millions de livres à 66 et 84 millions de livres.

246. La dépression des années 1929-33 a amené un fléchissement des importations, qui sont tombées de 84 millions de livres en 1929 à environ 33 millions de livres en 1932, tandis que les exportations passaient de 98 millions de livres à 69 millions de livres malgré l'augmentation des exportations d'or (y compris l'or monétaire). Les deux aspects de la dépression mondiale qui ont eu les conséquences les plus défavorables pour l'Union ont été en premier lieu la chute brutale des prix mondiaux des produits alimentaires et des matières premières, et en second lieu l'effondrement du marché mondial du diamant. En outre, les effets de la dépression se sont trouvés aggravés par la baisse de 65 pour 100 du prix d'exportation de la laine, produit qui depuis presque vingt ans constituait, après l'or, la principale exportation de l'Union. La baisse des prix a atteint, dans une mesure plus ou moins grande, le maïs, les cuirs et les peaux, le sucre, les fruits, etc. Les exportations de diamant, qui s'élevaient en moyenne à 11 millions de livres par an au cours des années 1925-29, sont tombées à environ 2 millions de livres en 1932. Le seul secteur favorisé a été celui de l'extraction de l'or, industrie qui n'a cessé de se développer depuis 1924. L'augmentation du pouvoir d'achat de l'or, par rapport à l'ensemble des marchandises, a contribué à compenser les conséquences défavorables pour l'économie du pays que la baisse en valeur des autres exportations de l'Union a entraînées.

247. L'abandon de l'étalon or à la fin de 1932 et le rattachement de la livre sud-africaine à la livre sterling ont favorisé la reprise économique. Les exportations sont passées de 69 millions de livres en 1932 à 82 millions de livres en 1934 ; les importations, qui s'élevaient à 33 millions de livres en 1932, ont atteint 66 millions de livres en 1934. L'augmentation des exportations était surtout imputable à la hausse du prix de l'or, qui, au cours de ces deux années, a représenté plus de 70 pour 100 des exportations totales de l'Union. Les exportations de laine, de diamant, de fruits, de cuirs, de peaux, de maïs, ont également augmenté, mais à un degré moindre. D'autre part, l'accroissement des importations, qui ont doublé au cours de cette période, s'expliquait principalement par l'augmentation du pouvoir d'achat du pays, laquelle était due à la hausse appréciable du prix de l'or. Cet accroissement des importations s'explique évidemment en partie par le fait qu'en 1932 le prix des importations était calculé en livres-or, ce qui représentait alors une prime moyenne de 38 pour 100 par rapport à la livre sterling, tandis qu'en 1934 il était calculé en livres sterling, et que la livre de l'Union se trouvait alors pratiquement au pair avec la livre sterling.

248. Au cours des années qui ont immédiatement précédé la deuxième guerre mondiale (1935-38), la situation économique générale a été caractérisée par une expansion rapide de l'activité économique, dont l'industrie de l'or a été le principal stimulant. Pour des raisons de sécurité, très peu d'informations ont été diffusées pendant la guerre relativement au commerce extérieur de l'Union. Les chiffres dont on dispose au sujet des importations ont trait aux marchandises commerciales

<sup>241</sup> Ibid., p. 43.

et ne donnent aucune indication sur les importations effectuées par le gouvernement, qui ont dû être certainement très importantes pendant les années de guerre.

La valeur moyenne annuelle des importations pendant les périodes 1935-39 et 1940-44 a été respectivement d'environ 90 millions et 111 millions de livres. La valeur correspondante des exportations pour ces périodes a été respectivement de l'ordre de 32 millions et de 49 millions de livres. En 1946, les importations ont atteint environ 215 millions de livres et les exportations environ 90 millions de livres. En 1953, les importations se sont élevées à 425 millions de livres et les exportations à 333 millions de livres. Même si l'on tient compte des variations de prix survenues au cours de cette période, il est évident que le volume du commerce extérieur de l'Afrique du Sud a considérablement augmenté.

249. Le commerce extérieur de l'Afrique du Sud a non seulement augmenté en volume, mais il a aussi subi des modifications structurelles. La principale caractéristique des exportations de l'Union est leur homogénéité. Trois produits, l'or, le diamant et la laine, représentent plus de 80 pour 100 du total des exportations. Au cours de la période 1910-12, la valeur de ces trois produits a représenté environ 83 pour 100 du total des exportations; pour la période 1922-24, environ 80 pour 100; pour la période 1934-36, environ 83 pour 100.

Pendant les quatre années de 1935 à 1938, l'or a représenté près de 70 pour 100 du total des exportations visibles. Les autres produits minéraux, tels que les diamants, le cuivre, le charbon, l'asbeste, les minerais de manganèse, le chrome, l'étain, etc., ont représenté environ 6 pour 100 des exportations. Les principaux produits agricoles, comme les fruits, le maïs, le sucre et l'écorce d'accacia, ont représenté environ 8 pour 100 du total des exportations.

250. Si les exportations sud-africaines sont presque uniquement constituées par un nombre relativement restreint d'articles, les importations sont beaucoup plus variées. L'industrie minière, par exemple, a besoin d'une très grande variété de matériel, dont une grande partie doit être importée; le secteur agricole a besoin de machines agricoles et d'engrais. Les industries de transformation sont très tributaires des matières premières importées, et elles importent en outre la majeure partie de leur outillage et l'équipement spécialisé. Outre les produits nécessaires à la production, les biens de consommation que l'industrie locale ne produit pas, ou ne produit pas en quantité suffisante, doivent être importés.

On peut dire, d'une façon générale, que lorsque la deuxième guerre mondiale a éclaté l'Union Sud-Africaine n'avait pas à importer beaucoup de produits alimentaires (elle-même à cette époque étant exportatrice nette de denrées alimentaires), mais devait acheter à l'étranger de grandes quantités de matières premières ou de produits semi-finis, d'outillage et d'équipement, ainsi que d'articles manufacturés de toute nature.

Au cours de la deuxième guerre mondiale, pour des raisons indépendantes des besoins de la guerre, l'Union Sud-Africaine a poursuivi plus activement une politique d'industrialisation et d'augmentation de la production de nombreux articles alimentaires pour lesquels elle était très tributaire de l'étranger. Cette politique a non seulement entraîné un accroissement de la production nationale de ces marchandises, mais s'est également traduite par une diminution du volume des marchandises importées en vue de satisfaire la demande. Cette tendance est illustrée par le tableau suivant:

Tableau XIII.—Importation de diverses denrées alimentaires, 1910-1946

| Année        | (Milliers de livres) |                       |                |        |           | Valeur en livres sterling (Enf) |
|--------------|----------------------|-----------------------|----------------|--------|-----------|---------------------------------|
|              | Fromage              | Bœuf frais ou congelé | Mouton congelé | Sucre  | Confiture |                                 |
| Moyenne:     |                      |                       |                |        |           |                                 |
| 1910-1914... | 5,129                | 5,987                 | 2,356          | 55,318 | 1,986     | 62,777                          |
| 1930-1934... | 395                  | 354                   | 19             | 7,859  | 379       | 3,413                           |
| 1935-1939... | 606                  | 121                   | 108            | 2,785  | 520       | 4,389                           |
| 1940.....    | 216                  | 215                   | 49             | 1,920  | 407       | 91                              |
| 1941.....    | 180                  | 441                   | 12             | 5,281  | 667       | 132                             |
| 1942.....    | 145                  | 4,950                 | 4              | 2,452  | 43        | 50                              |
| 1943.....    | 375                  | 8,892                 | 49             | 2,057  | 5         | 43                              |
| 1944.....    | 85                   | 5,170                 | 253            | 2,472  | 5         | 49                              |
| 1945.....    | 25                   | 4,513                 | 2,841          | 2,345  | 2         | 75                              |
| 1946.....    | 89                   | 1,664                 | 90             | 1,698  | 838       | 67                              |

Source: *Official Yearbook of the Union of South Africa*, 1949, p. 1057.

251. Un des traits les plus frappants du commerce extérieur de l'Union Sud-Africaine est le rôle joué par le développement des industries secondaires et des industries manufacturières au cours des trente dernières années. Par exemple, les importations de matières premières, par rapport aux importations totales, ont augmenté depuis la première guerre mondiale; en revanche, la proportion des importations de denrées alimentaires a nettement diminué. Ces tendances sont manifestement dues à l'industrialisation de l'Union et au fait que l'économie du pays repose de plus en plus sur la production et l'industrie manufacturière nationales. Toutefois, le pourcentage des articles manufacturés importés est resté relativement stable malgré les progrès industriels de l'Union. Ce phénomène s'explique par l'augmentation de la demande globale d'articles manufacturés. Pour ce qui est des exportations, les minéraux (en particulier, l'or) sont toujours en tête de liste. Néanmoins, le pourcentage des exportations d'articles manufacturés par rapport aux exportations totales a plus que décuplé depuis trente ans. En même temps, l'Afrique du Sud importe moins de denrées alimentaires; à la fin de la deuxième guerre mondiale, elle était même nettement exportatrice de produits alimentaires. Les tableaux suivants montrent les modifications structurelles qui sont intervenues dans le commerce extérieur de l'Afrique du Sud:

Tableau XIV.—Pourcentage des importations totales, par catégorie de produits

| Produit                                | Moyenne       |           |           |           |
|--|---------------|-----------|-----------|-----------|
|  | 1914-1918     | 1926-1929 | 1937-1939 | 1946-1949 |
|  | (Pourcentage) |           |           |           |
| Importations totales....               | 100,0         | 100,0     | 100,0     | 100,0     |
| Animaux sur pied....                   | 0,17          | 0,06      | 0,08      | 0,53      |
| Semences, plants, oignons, arbres..... | 0,06          | 0,05      | 0,06      | 0,04      |
| Matières premières....                 | 8,30          | 9,31      | 10,48     | 11,31     |
| Denrées alimentaires et tabac.....     | 14,04         | 10,72     | 5,86      | 7,23      |
| Articles manufacturés..                | 69,85         | 70,37     | 71,75     | 68,46     |
| Pétrole et produits pétroliers.....    | 2,27          | 3,75      | 4,34      | 4,46      |
| Importations du gouvernement.....      | 5,14          | 5,54      | 7,47      | 7,06      |

Source: Renseignements extraits de l'*Annual Statement of the Trade and Shipping of the Union of South Africa and the Territory of South West Africa* pour 1914, 1915, 1916, 1917 et 1918; 1926, 1927, 1928 et 1929; 1937, 1938 et 1939; et 1946-1949.

Tableau XV. — Union Sud-Africaine, exportations<sup>a</sup> d'articles manufacturés par catégorie, 1914-1918, 1926-1929, 1937-1939 et 1946-1949

(Valeur en milliers de livres sud-africaines)

| Produit   | Moyenne   |           |           |                       | Pourcentage du total |           |           |                    |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------------------|----------------------|-----------|-----------|--------------------|
|   | 1914-1918 | 1926-1929 | 1937-1939 | 1946-1949             | 1914-1918            | 1926-1929 | 1937-1939 | 1946-1949          |
| Exportations totales .....  | 25.929,4  | 73.726,5  | 74.795,4  | 110.765,2             | 100,0                | 100,0     | 100,0     | 100,0              |
| Total des articles manufacturés .....   | 1.254,2   | 2.095,6   | 3.968,9   | 33.792,0 <sup>b</sup> | 4,84                 | 2,84      | 5,31      | 30,51 <sup>b</sup> |
| Denrées alimentaires .....  | 220,4     | 395,6     | 414,2     | 5.047,6               | 0,85                 | 0,54      | 0,55      | 4,56               |
| Boissons .....  | 175,7     | 132,3     | 371,5     | 1.934,8               | 0,68                 | 0,18      | 0,50      | 1,75               |
| Tabac .....   | 147,6     | 256,1     | 20,1      | 427,3                 | 0,57                 | 0,35      | 0,03      | 0,39               |
| Textiles et chaussures .....  | 51,5      | 141,9     | 277,1     | 4.663,3               | 0,20                 | 0,19      | 0,37      | 4,20               |
| Outils et accessoires agricoles .....   | 1,0       | 39,6      | 74,8      | 348,7                 | —                    | 0,05      | 0,10      | 0,31               |
| Outils pour l'industrie, les mines et la construction, et instruments scientifiques ..... | 20,4      | 4,9       | 19,4      | 1.627,4               | 0,08                 | 0,01      | 0,03      | 1,47               |
| Outils électriques .....  | 0,1       | 1,9       | 57,8      | 307,9                 | —                    | —         | 0,08      | 0,28               |
| Autres articles manufacturés métalliques .....  | 44,0      | 110,0     | 200,1     | 3.009,8               | 0,17                 | 0,15      | 0,27      | 2,72               |
| Matériel de transport .....   | 2,0       | 45,0      | 245,5     | 1.441,2               | 0,01                 | 0,06      | 0,33      | 1,30               |
| Matériaux de construction .....   | 2,4       | 229,0     | 492,3     | 554,4                 | 0,01                 | 0,31      | 0,66      | 0,50               |
| Produits chimiques, peintures, etc. ....  | 62,0      | 240,5     | 134,3     | 2.054,6               | 0,24                 | 0,33      | 0,18      | 1,85               |
| Diamants .....  | ...       | ...       | 936,4     | 4.920,4               | ...                  | ...       | 1,25      | 4,44               |
| Divers .....  | 528,7     | 498,8     | 725,5     | 7.454,7 <sup>b</sup>  | 2,04                 | 0,68      | 0,97      | 6,73 <sup>b</sup>  |

Source: Renseignements extraits de l'Annual Statement of the Trade and Shipping of the Union of South Africa and the Territory of South West Africa pour 1914, 1915, 1916, 1917 et 1918; 1926, 1927, 1928 et 1929; 1937, 1938 et 1939; et 1946-1949.

<sup>a</sup> Exportations de produits sud-africains, y compris l'approvisionnement des navires, pour les années 1914, 1915, 1916 et 1946-1949; et y compris les exportations à destination du Sud-Ouest africain pour 1914-1918 et 1946-1949.

<sup>b</sup> Cette forte augmentation est due aux exportations de bijoux, dans lesquelles sont classées les exportations d'or travaillé. Au cours des périodes précédentes, les exportations d'or consistaient surtout en lingots.

<sup>c</sup> Les renseignements font défaut.

## VII. — Revenu national, investissements et finances publiques

### Revenu national

252. Le tableau XVI ci-après montre que la valeur du revenu du territoire national est passée de 130,9 millions de livres pour 1912 à 1.386,5 millions de livres pour 1953. Le revenu national net est passé de 364,1 millions de livres pour 1939 à 1.247,3 millions pour 1953. Il est difficile de déterminer dans quelle mesure ces chiffres représentent un accroissement du revenu réel par habitant; en effet, les habitudes des consommateurs se sont modifiées et les indices du coût de la vie ne sont pas valables pour tous les groupes ethniques. Cependant, entre 1912 et 1946, le revenu réel par habitant exprimé en fonction des prix utilisés pour calculer le coût de la vie en 1948 est passé de 27,2 livres à 46,2 livres. Entre 1948 et 1952, l'indice du revenu national global exprimé en prix constants est passé de 100 à 114,4. Etant donné que pendant cette période la population s'est accrue de 8 pour 100 environ, il semble que le revenu réel par habitant a légèrement augmenté. C'est surtout à l'industrie manufacturière privée (y compris l'industrie du bâtiment) qu'il faut attribuer l'accroissement du revenu national. De 1912 à 1953, le revenu de cette industrie est passé de 8,9 millions de livres à 346,2 millions de livres. Le revenu de l'agriculture, malgré les fluctuations annuelles, est passé de 21,1 millions de livres en 1912 à 210 millions pour 1953. Au cours de la même période, le revenu du secteur commercial est passé de 18 millions de livres à 175,2 millions. Le revenu global des industries minières est passé de 36 millions de livres pour 1912 à 174,6 millions pour 1952.

Les variations de la fraction du revenu global du Territoire attribuable à chacun des secteurs de l'économie

nationale traduisent de façon significative les modifications intervenues dans la structure de l'économie. De 1912 à 1953, cette part est tombée de 27,5 pour 100 à 12,6 pour 100 pour les industries minières, de 16,1 pour 100 à 15,1 pour 100 pour l'agriculture, et de 13 pour 100 à 12,6 pour 100 pour le commerce. La fraction attribuable à l'industrie manufacturière est passée de 6,8 pour 100 à 25 pour 100.

### Investissements

253. Les capitaux étrangers ont toujours constitué un important facteur du développement économique de l'Union Sud-Africaine. On estime que pendant la période 1922-1942, les investissements étrangers ont représenté environ 25 pour 100 du volume total des investissements et que, pendant la période qui a succédé à la deuxième guerre mondiale, ces capitaux ont représenté 50 pour 100 environ de l'ensemble des capitaux investis.

Pendant les sept années comprises entre 1946 et 1952, le volume total des investissements bruts s'est élevé à 1.832 millions de livres, soit 519 millions de livres pour les investissements bruts de fonds publics et 1.313 millions de livres pour les investissements bruts de capitaux privés. Les investissements nets de la première catégorie se sont élevés à 435 millions de livres et ceux de la seconde catégorie ont atteint 1.005 millions de livres. Les statistiques dont on dispose montrent que l'épargne nationale a fourni 33 pour 100 environ des capitaux de l'Union Sud-Africaine investis de 1946 à 1948, et 50 pour 100 de 1949 à 1951. Le volume brut global de l'épargne nationale est passé de 88 millions de livres pour 1947 à 236 millions de livres pour 1951.

Tableau XVI. — Revenu du Territoire et revenu national net de l'Union Sud-Africaine pour certaines années déterminées

(En millions de livres sud-africaines)

| Année se terminant le 30 juin | Revenu global du Territoire | Revenu national net | Agriculture (pourcentage) | Industries minières (pourcentage) | Industrie manufacturière privée (pourcentage) | Commerce (pourcentage) | Divers (pourcentage) |
|-------------------------------|-----------------------------|---------------------|---------------------------|-----------------------------------|---|------------------------|----------------------|
| 1912.....                     | 130,9                       | ...                 | 16,1                      | 27,5                              | 6,8   | 13,8                   | 35,8                 |
| 1920.....                     | 248,3                       | ...                 | 22,5                      | 20,9                              | 10,5  | 16,5                   | 29,7                 |
| 1930.....                     | 256,8                       | ...                 | 15,1                      | 17,1                              | 15,2  | 14,3                   | 38,3                 |
| 1940.....                     | 433,5                       | 399,8               | 12,2                      | 22,7                              | 17,4  | 14,3                   | 33,4                 |
| 1945.....                     | 661,3                       | 608,2               | 11,6                      | 14,5                              | 20,1  | 14,2                   | 39,6                 |
| 1950.....                     | 1.026,1                     | 939,2               | 14,2                      | 13,8                              | 22,0  | 15,0                   | 35,1                 |
| 1953.....                     | 1.386,5                     | 1.247,3             | 15,1                      | 12,6                              | 25,0  | 12,6                   | 34,7                 |

Source: *South African Journal of Economics*, No 2, juin 1952, p. 178, pour 1912-1950, et *Quarterly Bulletin of Statistics* de la South African Reserve Bank.

Les recettes provenant des droits de douane et des impôts indirects constituent une autre source importante de revenus de l'Etat, surtout depuis l'exercice 1943-44. Elles ont représenté en moyenne 24 pour 100 des recettes totales perçues pendant la période 1939-53. Les recettes provenant des impôts indirects ont augmenté constamment au cours de la période en question (exception faite pour les années comprises entre les exercices 1929-30 et 1933-34); elles sont passées de 3 millions de livres en 1939 à 19,7 millions en 1951 et à 30,6 millions en 1953; ces chiffres représentent respectivement 6 pour 100, 12 pour 100 et 14 pour 100 des recettes globales. Malgré un mouvement d'augmentation, les droits de douane ont enregistré des fluctuations au cours de la même période. Il faut ajouter que l'impôt sur les cigarettes, le tabac et les spiritueux constitue la principale source des recettes provenant de la fiscalité indirecte dans son ensemble, tandis que les recettes douanières sont principalement attribuables aux droits sur les importations.

L'ensemble des autres sources de recettes représente en moyenne 20 pour 100 du revenu budgétaire total pour la période 1939-53.

#### Finances publiques

254. A l'exception de certains fléchissements qui se sont produits pendant les exercices 1922-23 et 1931-32, et non compris le compte, "recettes provinciales" et le compte "chemins de fer", les recettes budgétaires de l'Union Sud-Africaine (compte "recettes" et compte "emprunts") ont constamment augmenté et sont passées de 14 millions de livres pour l'exercice 1911-12 à 211,3 millions de livres pour l'exercice 1952.

Depuis 1934, les recettes de l'Union ont accusé une augmentation considérable attribuable non seulement à l'accroissement rapide du revenu des différents secteurs de l'économie nationale, mais également aux modifications apportées au système fiscal et à l'amélioration des méthodes de recouvrement de l'impôt.

Les impôts, qui constituent de beaucoup la source la plus importante des revenus de l'Etat, sont passés de 9 millions de livres pour l'exercice 1911-12 à 115,2 millions pour l'exercice 1951-52. Leur produit représente ainsi plus de 50 pour 100 des recettes totales, le produit des impôts directs sur le revenu constituant la principale recette fiscale. Ce dernier produit est passé de 19 millions de livres pour 1939 à 97,8 millions pour 1952.

Le montant total des dépenses publiques de l'Union Sud-Africaine (non compris les dépenses effectuées au titre des emprunts) est passé de 14 millions de livres environ (non compris l'intérêt versé au détenteur des titres de chemins de fer) pour 1911-12 à 254 millions de livres pour 1952.

L'accroissement des dépenses a été particulièrement important au cours de la deuxième guerre mondiale. C'est ainsi que ces dépenses sont passées de 122 millions de livres pour l'exercice 1940-41 à 189 millions pour l'exercice 1945-46.

Cette augmentation est principalement attribuable à l'accroissement important des dépenses afférentes à la défense nationale, qui sont passées de 2 millions de livres pour l'exercice 1938-39 à 60 millions pour l'exercice 1940-41, et ont atteint un maximum de 103 millions de livres en 1943-44. Après la guerre, les dépenses afférentes à la défense nationale ont décliné jusqu'au niveau minimum de 10 millions de livres pour l'exercice 1948-49; elles ont ensuite augmenté pour atteindre 24 millions de livres en 1951-52.

Le montant total des dépenses a également fléchi au cours des exercices 1946-47 et en 1947-48, mais il a fortement augmenté par la suite. On prévoit que les dépenses publiques s'élèveront à 280,6 millions de livres pour l'exercice 1953-54, soit un accroissement de 343 pour 100 environ par rapport à l'exercice 1938-39 et de 50 pour 100 par rapport à l'exercice 1945-46.

Pour l'exercice 1952-53, les dépenses afférentes à la sécurité sociale ont été cinq fois plus importantes en 1952-53 qu'en 1938-39; elles sont en effet passées de 7,5 millions de livres à 34,4 millions.

Les dépenses en capital financées au moyen des fonds inscrits au compte "recettes et emprunts" sont tombées pendant la deuxième guerre mondiale de 24,5 millions de livres pour 1939 à 15,2 millions pour 1943. Elles ont augmenté et ont atteint 85 millions de livres en 1949-50 et sont tombées à 60 millions de livres environ au cours des années suivantes, en raison principalement de la diminution des dépenses consacrées aux chemins de fer et aux ports. Elles ont augmenté et avaient atteint 84,9 millions de livres pour l'exercice 1949-50.



Chapitre VI

SOLUTIONS PROPOSEES DANS L'UNION SUD-AFRICAIN ELLE-MEME

255. C'est au peuple de l'Union Sud-Africaine elle-même qu'il appartient de choisir sa voie pour résoudre le problème racial<sup>242</sup>. Mais il est du devoir des Nations Unies de ne rien négliger pour l'aider à faire ce choix dans une direction conforme aux buts et principes de la Charte, qui lient l'Union Sud-Africaine, Membre originaire de l'Organisation.

256. C'est pour cette raison que la Commission a procédé à une étude méthodique et aussi complète que possible de toutes les solutions qui ont été proposées dans l'Union Sud-Africaine elle-même. On a indiqué au chapitre II du présent rapport<sup>243</sup> les nombreuses démarches que la Commission a entreprises à cette fin. On trouvera dans les pages qui suivent le fruit de ce labeur. A cette occasion, la Commission ne peut qu'exprimer une fois de plus son profond regret de n'avoir pas obtenu la coopération du Gouvernement de l'Union, qui a été, en outre, la cause probable de l'abstention de certains organismes sud-africains.

257. Les mesures proposées pour la solution du problème racial dans l'Union Sud-Africaine se rattachent, dans une mesure plus ou moins grande, à chacune des trois tendances suivantes :

- I. Intégration des groupes ethniques ;
- II. Séparation des groupes ethniques ;
- III. Fédération des groupes ethniques.

258. La Commission n'a pas repris cette année l'étude de la politique d'*apartheid* du Gouvernement actuel de l'Union Sud-Africaine, qui aurait dû trouver logiquement sa place parmi les solutions qui visent à la séparation des groupes (II) : cette étude a été faite dans le premier rapport et, à cette occasion, la Commission a montré que cette politique était contraire aux principes relatifs aux droits de l'homme inscrits dans la Charte et aussi à la Déclaration universelle des droits de l'homme<sup>244</sup>.

259. Aucun des programmes, rattachés à l'un ou à l'autre des trois groupements I, II et III, ne forme par lui-même un ensemble complet et rigide. Au surplus, le plus souvent, leurs protagonistes n'ont pas considéré qu'ils étaient susceptibles d'une application immédiate intégrale.

260. Chacun d'eux présente des nuances ou variantes, qui ont trait le plus souvent au *temps* paraissant le plus opportun pour la mise en train de l'expérience, à la *méthode* à suivre pour l'exécution et, en définitive, au *but* même que l'on veut atteindre.

261. C'est ainsi que parmi les partisans de l'intégration (I), on trouve ceux qui préconisent l'assimilation complète des individus appartenant aux divers groupes ethniques, tandis que d'autres réclament simplement la

suppression du "*colour bar*" en acceptant le maintien des autres distinctions d'ordre politique, social ou autre.

262. De même, parmi les partisans de la séparation des groupes ethniques (II), on rencontre ceux qui recommandent la division de l'Union Sud-Africaine en plusieurs Etats indépendants, européens et bantous, et ceux qui voudraient créer au sein de l'Union des territoires, ou zones plus ou moins autonomes, réservés aux divers groupes ethniques — cette dernière catégorie se rapprochant de la politique d'*apartheid* du gouvernement nationaliste.

263. Les programmes groupés sous la rubrique "fédération des groupes ethniques" (III) reflètent également des tendances parfois différentes — en ce qui regarde notamment l'importance politique du rôle que doit jouer, au sein de la fédération projetée, tel ou tel des groupes ethniques.

264. Pour tenir compte, dans la mesure du possible, des différences de nuances qu'elle a ainsi relevées, la Commission a classé les solutions proposées dans l'ordre suivant :

I. Mesures se rattachant à l'intégration des groupes ethniques

1. Assimilation complète des individus appartenant aux divers groupes.

2. Intégration des individus appartenant au groupe non blanc et ayant atteint un certain niveau de développement culturel.

3. Intégration économique à réaliser par la suppression du "*colour bar*" — certains droits politiques devant être reconnus soit immédiatement soit à une date ultérieure.

4. Intégration économique par l'amélioration des conditions de vie des non-Blancs et leur admission à certains emplois ou professions.

II. Mesures se rattachant à la tendance à séparer les groupes ethniques

1. Division de l'Union Sud-Africaine en plusieurs Etats indépendants, européens et bantous.

2. Développement des réserves ou zones en vue de leur érection en unités territoriales autonomes et de la réabsorption éventuelle des Bantous qui se trouvent actuellement en dehors de ces zones.

3. Mesures de séparation sur la base de la répartition présente des populations appartenant aux divers groupes ethniques<sup>245</sup>.

III. Mesures se rattachant à l'idée de transformer l'Union Sud-Africaine en un Etat fédératif sur la base d'unités séparées pour chacun des groupes ethniques.

I. — Programmes tendant à l'intégration des groupes ethniques

1. PROGRAMMES D'ASSIMILATION COMPLÈTE

a) Programme de l'African National Congress

265. La Conférence annuelle de l'African National Congress (Congrès national africain), réunie à Bloem-

<sup>245</sup> Ces mesures, qui s'inscrivent dans le cadre de la politique d'*apartheid* du gouvernement actuel, ne seront pas étudiées par la Commission.

<sup>242</sup> Voir également ci-dessous par. 372.

<sup>243</sup> Par. 29 et suiv.

<sup>244</sup> On trouve cependant dans d'autres parties du présent rapport des renseignements détaillés sur les mesures législatives et autres prises depuis l'année dernière pour continuer et renforcer la politique d'*apartheid*. En outre, la Commission rappelle, pour la commodité du lecteur, les principaux éléments de cette politique en tête de la section II du présent chapitre (par. 283), où l'étude de la politique du gouvernement aurait dû trouver sa place logique.

fontein, a adopté le 16 décembre 1945, un "*Bill of Rights*" dont les parties essentielles se lisent comme suit <sup>240</sup> :

"Nous, la population africaine de l'Union Sud-Africaine, demandons instamment à jouir de tous les droits civils et politiques, au même titre que tous les Européens d'Afrique du Sud.

"Nous demandons :

"1. L'abolition de la discrimination politique fondée sur la race... et l'extension à tous les adultes sans distinction de race du droit d'élire leurs représentants au Parlement, aux conseils provinciaux et aux autres institutions représentatives, ainsi que du droit d'être élus à toutes ces assemblées et institutions.

"2. Le droit à une justice égale devant les tribunaux, et notamment le droit de faire partie des jurys et d'être nommés aux fonctions de juges, de magistrats et autres fonctions judiciaires.

"3. La liberté de résidence et l'abrogation des lois... qui restreignent cette liberté.

"4. La liberté de mouvement.

"5. La liberté de la presse.

"6. La reconnaissance du caractère inviolable et sacré du domicile, pour toutes les familles, et l'interdiction des descentes de police au domicile des citoyens en application des lois fiscales, des lois sur les alcools et pour toutes autres raisons.

"7. Le droit de posséder, acheter, louer ou donner à bail et occuper la terre et tous autres biens immeubles, ainsi que les biens meubles, et l'abrogation des mesures qui restreignent ces droits...

"8. Le droit d'exercer tous emplois, métiers et professions licites dans les mêmes conditions que les membres des autres sections de la population.

"9. Le droit d'être nommés à des fonctions et d'exercer des fonctions dans le service public et dans tous les emplois publics dans les mêmes conditions que les Européens.

"10. Le droit de tout enfant de recevoir une éducation gratuite et obligatoire et d'être admis dans les écoles techniques, universités et autres établissements d'enseignement supérieur.

"11. L'égalité de traitement avec tous les autres éléments de la population pour ce qui concerne les services sociaux de l'Etat, et la participation, sur un pied d'égalité avec les Européens, à tout système de sécurité sociale."

266. La déclaration insiste sur certaines questions spéciales concernant l'industrie et le travail, le commerce, l'éducation, la santé publique et les services médicaux, les lois discriminatoires :

"A. Possibilité égale d'exercer tout emploi, métier et profession. Pour que cela puisse être pleinement garanti, il faut donner aux Africains les moyens de recevoir un enseignement technique et universitaire, afin qu'ils puissent exercer des métiers qualifiés ou semi-qualifiés, des professions libérales, des fonctions publiques et autres emplois.

"B. Un salaire égal pour un travail égal, et le libre accès à tous les genres de travaux et, pour les travailleurs non qualifiés, dans les régions tant urbaines que

rurales, un salaire minimum qui leur permette d'être heureux, de vivre sainement, décemment et confortablement.

"C. Suppression de la barrière de couleur dans l'industrie et les autres professions.

"D. Reconnaissance par la loi du droit du travailleur africain de négocier collectivement ses conditions de travail...

"E. Extension de toute la législation sociale du travail aux Africains agriculteurs, domestiques et employés des services et des établissements publics.

"F. Reconnaissance du droit des Africains à se livrer librement au commerce.

"G. L'Etat doit donner aux enfants africains les moyens de recevoir toute forme d'enseignement.

"H. Rejet de la conception "*qu'il faut donner aux Africains en tant que tels une certaine forme d'éducation*", et par conséquent donner à l'Africain le genre d'éducation qui le placera sur un pied d'égalité avec les autres races dans les conditions du monde moderne".

"I. L'Etat a le devoir d'assurer des services médicaux et sanitaires suffisants à toute la population du pays.

"J. Il est essentiel, si l'on veut instaurer un ordre nouveau en Afrique du Sud, d'abolir toutes les lois établissant une discrimination à l'encontre des Africains pour des raisons de race ou de couleur...

"K. En bref, nous demandons que l'Union Sud-Africaine abroge toute loi et abandonne toute politique et toute pratique en quelque manière discriminatoire à l'égard des Africains pour des raisons de race, de croyance ou de couleur."

267. On notera que ce programme a été rédigé avant l'inauguration de la politique d'*apartheid* du gouvernement actuel et ne se réfère, par conséquent, qu'à la législation discriminatoire qui était en vigueur à l'époque. Il est incontestable cependant que, dans ses grandes lignes, le programme reste toujours celui du Congrès national africain.

#### b) Programme du South African Congress of Democrats

268. L'assimilation complète des individus appartenant à tous les groupes ethniques est également le programme d'une organisation qui a été créée récemment sous le nom de South African Congress of Democrats.

On relève dans une brochure publiée récemment par cette organisation <sup>247</sup> les passages suivants :

"Ce n'est pas en étouffant les mouvements politiques non européens, mais en reconnaissant la valeur de leurs revendications, qu'on peut éviter un conflit racial. Le moyen de renforcer la démocratie en Afrique du Sud consiste à augmenter et non pas à réduire sans cesse le nombre de ceux qui en jouissent. C'est la seule solution possible, l'autre terme de l'alternative étant le gouvernement nationaliste, son fascisme, ou n'importe quel autre mode de fascisme. Les 10 millions de non-Européens sont nos alliés naturels dans la défense de la démocratie. Nous devons trouver le moyen de réaliser cette alliance en nous engageant audacieusement dans une nouvelle voie, une voie démocratique.

<sup>240</sup> *Africans' Claims in South Africa, Congress Series No. II*, publié par l'African National Congress, Johannesburg.

<sup>247</sup> *The Threatened People — The Case for a South African Democracy*, South African Congress of Democrats, Johannesburg.

"... La politique du Congress of Democrats offre aux Européens une excellente occasion de se tourner hardiment vers une alliance. Chaque mesure du gouvernement nationaliste qui a eu pour effet d'abroger les droits d'une partie quelconque de la population sud-africaine a fait comprendre à un nombre croissant de gens que seule une opposition unie des Blancs et des non-Blancs, au sein d'une alliance politique puissante, agissant à l'intérieur du Parlement comme au-dehors, peut arrêter les progrès du fascisme et donner naissance à une société véritablement démocratique.

"Le Congress of Democrats s'appuie fermement sur les principes de la Déclaration universelle des droits de l'homme, telle qu'elle a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies.

"... Ses statuts précisent que le Congrès est "opposé à toute forme d'inégalité ou de discrimination". Il repousse comme fausses les doctrines d'inégalité raciale, de suprématie blanche, d'*apartheid*, de tutelle et de ségrégation.

"L'action du Congrès a pour but d'assurer à tous les Sud-Africains, sans distinction de race, de couleur ou de religion, les droits inscrits dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, et tout particulièrement les droits suivants :

*"Egalité des libertés civiles :*

Liberté de pensée, de parole et de presse ; liberté d'aller et venir et de se réunir ; liberté de religion et d'organisation.

*"Egalité des droits politiques :*

Droit de voter et de se présenter aux élections des organes législatifs locaux ou d'Etat, sur la base du suffrage universel et égal pour tous les adultes.

*"Egalité des possibilités économiques offertes à tous sans discrimination fondée sur la race ou la couleur :*

Droit d'apprendre et de pratiquer n'importe quel métier, activité artisanale, emploi ou profession libérale ; droit d'acquérir et de posséder des biens immobiliers et droits de constituer et d'administrer des syndicats ou d'y adhérer en toute liberté.

*"Egalité de situation sociale :*

Egalité dans tous les domaines du gouvernement et de l'administration publique, des activités publiques, de l'éducation, de la culture et des loisirs, et préservation de la vie familiale sans aucune ingérence qui en provoquerait la désorganisation.

.....

"Travaillant en étroite liaison avec l'African Congress et l'Indian Congress, le Congress of Democrats contribue à forger une alliance puissante et unie contre le fascisme. C'est l'occasion d'agir pour tous ceux qui réfléchissent et comprennent que seule une alliance de ce genre et une force aussi puissante, au service d'un programme de démocratie intégrale pour tous, peut mettre les nationalistes en échec. C'est l'occasion pour Vous de faire quelque chose pour la démocratie qui deviendra ainsi une réalité et apportera une vie nouvelle à l'ensemble de la population de notre pays. Le moment est venu pour Vous de vous ranger aux côtés du Congress of Democrats et d'y adhérer."

## 2. PROGRAMMES D'INTÉGRATION DES INDIVIDUS APPARTENANT AUX GROUPES NON BLANCS ET AYANT ATTEINT UN CERTAIN NIVEAU DE DÉVELOPPEMENT CULTUREL

269. Les programmes d'intégration plus ou moins poussée et plus ou moins progressive des individus appartenant aux divers groupes non blancs, lorsque ces individus se sont suffisamment assimilés les éléments de la culture occidentale, sont assez nombreux. Depuis un certain temps, les idées qui en forment la base étaient professées par certaines personnalités qu'on qualifiait du terme générique de "libéraux" sans attacher à cette désignation une véritable signification politique.

### a) *Conceptions du South African Institute of Race Relations*

270. Parmi ces "libéraux" dans le sens générique du terme, il convient de citer en tout premier lieu les intellectuels, aussi bien blancs que non blancs, groupés au sein du South African Institute of Race Relations, fondé en 1929 et qui vient de fêter son vingt-cinquième anniversaire. La politique du South African Institute of Race Relations a été définie dans une brochure intitulée *"Go Forward in Faith"*<sup>248</sup>, puis dans le discours inaugural prononcé par J. D. Rheinnallt Jones, président de l'Institut, à l'occasion de la vingt-troisième session annuelle du Conseil au Cap, le 20 janvier 1953. C'est dans ce dernier discours qu'on relève, notamment, le passage suivant<sup>249</sup> :

"J'en arrive maintenant à l'exposé du programme de l'Institut tel qu'il figure dans la brochure intitulée *"Go Forward in Faith" (The Logic of Economic Integration)*.

"L'Institut déclare qu'il aborde le problème sous l'angle des principes fondamentaux de la vie chrétienne et des valeurs essentielles de la civilisation occidentale. Il exprime sa foi dans la valeur de l'être humain et le droit que cette qualité lui confère à l'expression et au développement le plus complet de sa personnalité, compatible avec les droits analogues que possèdent les autres individus dans le cadre d'un Etat démocratique ; sa foi dans les valeurs de la société démocratique avec ce qu'elle signifie de libertés, de droits et de devoirs ; enfin, sa conception de la fraternité humaine au sens chrétien de ce terme. Comme ces principes n'imposent à l'Afrique du Sud ni une politique de ségrégation totale ni une politique d'intégration ou d'assimilation totale — du point de vue physique, politique, économique et social — l'Institut estime qu'aucune de ces deux solutions n'est acceptable en Afrique du Sud ; que la première est absolument impossible à réaliser et que la seconde n'interviendra certainement pas dans un avenir rapproché, si même elle intervient jamais.

"L'assimilation culturelle fondamentale est tenue pour possible et souhaitable sans assimilation ethnique. Cependant, l'on admet qu'une fois l'assimilation culturelle réalisée, la séparation ethnique sera difficile à maintenir, à moins que chacun des groupes ethniques ne soit fermement résolu à préserver son individualité en tant que groupe."

<sup>248</sup> *"Go Forward in Faith" — A Statement of the Fundamental Beliefs and attitudes of the South African Institute of Race Relations.*

<sup>249</sup> *At the Crossroads*, South African Institute of Race Relations, Johannesburg, 1953, p. 23 à 25. Voir également les conclusions adoptées lors de la vingt-cinquième session annuelle du Conseil de l'Institut (janvier 1954), chap. IV, p. 144.

"L'Institut envisage l'Union Sud-Africaine dans l'avenir comme une société multiraciale au sein de laquelle les groupes ethniques seront plus ou moins interdépendants, et les différentes cultures tendront à s'intégrer sous l'influence des activités économiques et des contacts sociaux communs à tous les groupes. Il pense que, dans cette société multiraciale, des éléments de ségrégation, de développement parallèle à des niveaux différents, et d'assimilation persisteront indéfiniment. L'Institut croit que les tendances économiques travaillent à l'égalisation des possibilités économiques offertes à toutes les races, que ces tendances vont persister et qu'elles aboutiront à une égalité sociale fondée sur le respect mutuel et l'équité, mais pas nécessairement au croisement des races.

"La politique de l'Institut dans la pratique peut être décrite comme conforme au principe de la "nécessité inéluctable de l'évolution progressive", et cela parce que les normes et les valeurs de la culture occidentale sont appliquées ou comprises d'une façon très inégale dans l'ensemble de la population de notre pays. Cette idée a été exposée dans la déclaration ci-après, faite par le Conseil de l'Institut en 1950 :

"L'Institut est convaincu que l'objectif des hommes d'Etat de l'Union doit être de trouver des bases permettant à toutes les sections de la population d'adopter une attitude commune à l'égard des idéaux de la civilisation occidentale, cette attitude s'exprimant par une loyauté commune envers l'Etat et par un standard de vie publique et privée conforme à ces idéaux. Pour cette raison, le Conseil croit que le but de la politique raciale devrait être de donner, avec le temps, une citoyenneté commune aux individus de toutes les races. Tout en adoptant cette citoyenneté comme but de la politique raciale, l'Institut reconnaît que celui-ci ne saurait être atteint immédiatement à cause des différences constatées dans l'adaptation à la civilisation occidentale."

"Les objectifs de l'Institut peuvent être résumés dans la formule suivante: intégration des différents groupes ethniques au sein d'un même Etat, qualité de citoyen accordée à tous ceux qui remplissent les conditions voulues, et entières possibilités économiques, sociales et culturelles aboutissant à l'adoption générale des cultures et des valeurs occidentales."

#### b) *Conceptions du Christian Council of South Africa*

271. Des idées analogues, en ce qui concerne la politique à suivre à l'égard des non-Blancs, ont été professées par certains milieux ecclésiastiques, notamment de langue anglaise. Ces idées ont trouvé leur expression dans la déclaration adoptée par le Christian Council of South Africa (Conseil chrétien de l'Afrique du Sud) au cours de la conférence tenue du 11 au 13 juillet 1949 à Rosettenville, Johannesburg, et dont voici les passages essentiels <sup>250</sup> :

"Dieu a créé tous les hommes à Son image; par conséquent, au-delà de toutes les différences, Il reste l'unité fondamentale."

"Les individus qui ont progressé d'une structure sociale primitive à une autre structure plus avancée doivent prendre part aux responsabilités et jouir des droits que leur confère leur nouvelle condition."

"Ce qu'il faut à l'Afrique du Sud, ce n'est pas l'apartheid mais l'eendrag (l'unité par l'action en commun)."

"La citoyenneté implique la participation à un système de gouvernement responsable. Le droit de vote devrait être donc accordé à tous ceux qui sont capables de l'exercer."

"Tout enfant devrait avoir la possibilité de recevoir la meilleure éducation que peut offrir la communauté et qu'il est capable de recevoir."

"Tout homme a le droit de travailler là où il peut faire meilleur usage de ses capacités dans l'intérêt de tous."

"La valeur essentielle de l'homme réside dans sa nature d'homme et non dans sa race ou sa culture."

"L'étude de l'anthropologie nous confirme dans la conviction que ce qui importe plus que les différences reconnues entre les hommes est leur caractère commun d'homme."

"Cette étude montre que toutes les diverses cultures sont relatives, que leur origine est complexe et que lorsque, à la suite de contacts culturels et de la reconnaissance de nouvelles valeurs, les fondements d'une culture primitive s'écroulent, il est impossible de reconstruire cette société sur des conceptions dépassées."

"Lorsque les individus ont progressé d'une structure sociale primitive à une autre structure plus avancée, il faut reconnaître cette évolution."

"Nous considérons qu'en principe les personnes adultes de toutes les races devraient participer au gouvernement du pays. Cela suppose l'exercice du droit de vote. Nous reconnaissons qu'à l'heure actuelle beaucoup de personnes ne sont pas prêtes à assumer ces responsabilités. Nous admettons donc que le droit de vote soit subordonné à certaines conditions."

"Nous soutenons que tout enfant devrait avoir la possibilité de recevoir la meilleure éducation que la communauté peut offrir et qu'il est capable de recevoir. Cette éducation devra lui être donnée tout à la fois au foyer, à l'église et à l'école."

"La prospérité d'une nation dépend beaucoup de son industrie et de son économie. Nous affirmons que tout homme a le droit de travailler et devrait avoir la possibilité de le faire. Il devrait accepter son travail comme un devoir, comme le moyen pour lui de servir la communauté."

"Dans son travail, le travailleur doit avoir la possibilité de développer ses capacités au mieux, car, mieux il peut faire son travail, plus grande sera sa contribution au bien commun."

"Nous déclarons que la pratique des migrations de main-d'œuvre et la barrière de couleur dans l'industrie empêchent beaucoup de travailleurs de donner le meilleur d'eux-mêmes. En outre, la pratique de la main-d'œuvre migrante, qui sépare les hommes de leur famille, cause un grave préjudice moral, tant aux hommes à leur lieu de travail qu'aux membres de leur famille qu'ils ont laissés au foyer. Nous sommes donc convaincus qu'il faudrait mettre fin à ces pratiques et poursuivre résolument une politique de fixation progressive de la main-d'œuvre en encourageant d'autre part celle-ci à acquérir une qualification professionnelle."

<sup>250</sup> *The Christian Citizen in Multi-Racial Society — A Report of the Rosettenville Conference, juillet 1949. Voir également ci-dessus, par. 138.*

"Nous voudrions parler en faveur des travailleurs employés dans l'agriculture. Ils sont gravement désavantagés par l'insuffisante stabilité de leur emploi et souvent expulsés avec toute leur famille. Nous invitons les employeurs à trouver le moyen qui permettrait de supprimer, dans une large mesure, ce désavantage et qui donnerait aux travailleurs le sentiment d'être plus stables dans leur travail."

#### c) Conception des prélats de l'Eglise catholique

272. De cette attitude, il convient également de rapprocher celle adoptée par les archevêques et les évêques de l'Eglise catholique en Union Sud-Africaine et dans les protectorats dans leur déclaration sur les relations interraciales, publiée en juin 1952<sup>251</sup>. Cette attitude se résume dans les conclusions suivantes :

"a) Toute discrimination fondée exclusivement sur la couleur est une atteinte portée au droit que les non-Européens ont de voir respecter la dignité qui s'attache à leur condition d'êtres humains.

"b) Bien que la plupart des droits fondamentaux des non-Européens soient théoriquement reconnus, les conditions créées du fait de lois discriminatoires (telles que celles qui limitent l'accès aux emplois), des conventions sociales et d'une administration défectueuse compromettent gravement l'exercice de ces droits. Le bouleversement de la vie de famille en est un exemple.

"c) La justice exige que l'on donne aux non-Européens l'occasion de se rapprocher progressivement du moment où ils pourront pleinement participer à la vie politique, économique et culturelle du pays.

"d) Cette évolution veut que les non-Européens fassent eux-mêmes de grands efforts pour se préparer à assumer les obligations liées aux droits qu'ils espèrent se voir accorder."

#### d) Programme du Liberal Party of South Africa

273. En 1953, les idées d'intégration progressive ont reçu une forme plus concrète à la suite de la formation du Liberal Party of South Africa (Parti libéral de l'Afrique du Sud), dont les personnalités les plus marquantes sont Mme Ballinger (représentante des Indigènes à l'Assemblée de l'Union), MM. Alan Paton (auteur du livre *Cry, the Beloved Country*) et Leo Marquard (auteur du livre *The Peoples and Policies of South Africa*). Le Parti libéral a communiqué à la Commission<sup>252</sup> sa Constitution ainsi que le sommaire des décisions adoptées lors de son premier Congrès national, tenu en juillet 1953. L'article 2 de la Constitution est rédigé comme suit :

#### "Principes

- "i) La dignité inhérente à tout être humain, quelle que soit sa race, sa couleur ou sa religion, et la sauvegarde de ses droits fondamentaux ;
- "ii) Le droit de tout être humain à son plein épanouissement dans toute la mesure compatible avec le respect des droits d'autrui ;
- "iii) Le maintien de l'ordre public ;
- "iv) Nul ne se verra interdire de participer au gouvernement et autres activités démocratiques dans le pays, pour seule raison de race, de couleur ou de croyance.

#### "Objectifs

- "i) L'égalité des droits politiques fondés sur l'inscription sur une liste électorale commune de toutes les personnes possédant les qualités requises ;
- "ii) La liberté de religion, d'expression, de réunion et d'association, ainsi que le droit de circuler librement ;
- "iii) Le droit d'acquérir et de mettre en pratique des connaissances techniques et celui de chercher un emploi en toute liberté ;
- "iv) L'accès auprès d'un pouvoir judiciaire indépendant ;
- "v) L'application égale à toutes les fractions de la population du principe de l'éducation obligatoire et organisée sous l'égide de l'Etat ;
- "vi) Le droit de posséder et d'occuper des biens immobiliers ;
- "vii) Le droit de constituer des syndicats ou d'autres groupements ou associations de caractère économique."

274. Dans les résolutions du premier Congrès national du Parti, tenu en juillet 1953, les paragraphes 1 et 2, relatifs au droit de suffrage, sont ainsi conçus :

"1. Par son action, le Parti libéral de l'Afrique du Sud vise à faire participer activement tous les Sud-Africains au gouvernement et autres activités démocratiques du pays. A cette fin, il se propose de créer un système d'instruction obligatoire pour tous les Sud-Africains et d'étendre le droit de suffrage à tous les adultes ayant reçu cette instruction.

"2. Afin que la transition vers cet état de choses puisse se faire graduellement et dans l'ordre, le Parti propose l'instauration immédiate d'un droit de suffrage restreint en faveur des citoyens sud-africains âgés de 21 ans révolus et inscrits sur les listes électorales communes selon les modalités suivantes :

- "a) Les droits politiques des personnes qui ont déjà le droit de vote resteront intangibles ;
- "b) A l'avenir, les mêmes conditions — indépendantes de la race, de la couleur, du sexe ou de la religion des électeurs — régiront le droit de suffrage aux élections nationales, provinciales ou locales, de tous ceux qui demanderont à être inscrits sur les listes électorales communes ;
- "c) Pour exercer le droit de vote aux élections nationales et provinciales, il faudra remplir l'une au moins des trois conditions suivantes :
  - "i) Justifier avoir achevé la 6ème classe primaire ;
  - "ii) Posséder soit un revenu annuel minimum de 250 livres en espèces ou en nature, soit une propriété non hypothéquée d'une valeur d'au moins 500 livres ;
  - "iii) Se trouver dans le cas particulier d'une personne âgée de 35 ans révolus qui, par décision d'un tribunal de l'ordre judiciaire, est reconnue digne d'exercer le droit de vote parce qu'elle occupe une situation lui conférant des responsabilités spéciales ou parce qu'elle a rendu des services méritoires à la communauté."

<sup>251</sup> La déclaration a été communiquée à la Commission par l'Union catholique internationale de service social. Elle est reproduite au document A/AC.70/2, annexe C/V.

<sup>252</sup> Voir A/AC.70/2, annexe D/I.



3. PROGRAMMES D'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE À RÉALISER PAR LA SUPPRESSION DU *colour bar*, CERTAINS DROITS POLITIQUES DEVANT ÊTRE RECONNUS SOIT IMMÉDIATEMENT, SOIT À UNE DATE ULTÉRIEURE

275. Des solutions fondées sur le principe d'une intégration économique des non-Blancs par la voie de la suppression de la barrière de couleur ont été proposées depuis quelque temps déjà par des hommes politiques comme feu Jan H. Hofmeyer<sup>253</sup> ou des penseurs comme J. D. Rheinalt Jones<sup>254</sup>. Ces auteurs prévoyaient que le développement du bien-être économique des non-Blancs conduirait inéluctablement à la demande, de leur part, à la participation dans la vie politique du pays, demande qui devrait être satisfaite sous une forme ou une autre.

a) *Programme du Parti travailliste sud-africain*

276. Récemment, ces idées se sont concrétisées dans les programmes de certains partis politiques. Notamment, le Parti travailliste sud-africain a publié une déclaration dans laquelle il est dit que :

"Le Parti comprend qu'il est nécessaire d'accorder le droit de vote aux non-Européens par étapes, et préconise en conséquence les réformes suivantes :

"1) Étendre aux autres provinces les dispositions applicables aux électeurs de couleur du Cap ;

"2) Accorder le droit de vote aux hommes et aux femmes ;

"3) N'admettre aucune incapacité pour raison de couleur empêchant les candidats de couleur d'être élus au Parlement ou aux conseils provinciaux ou municipaux."

Au sujet de la population indigène, la déclaration poursuit :

"1) A l'heure actuelle, les Indigènes du Cap, s'ils satisfont aux conditions d'instruction et de propriété requises, élisent trois députés au Parlement. Ce droit devrait être étendu afin de permettre l'élection de trois membres du Parlement dans le Transvaal et deux au Natal et dans l'Etat d'Orange, respectivement ;

"2) Les Indigènes devraient être représentés de la même façon aux conseils provinciaux ;

"3) Huit sénateurs devraient être élus, deux pour chaque province ;

"4) Le niveau d'instruction requis devrait être celui de la cinquième classe primaire ;

"5) Dans les municipalités, les Indigènes résidant dans leurs quartiers séparés devraient élire un nombre de conseillers municipaux équivalent par exemple à 10 pour 100 du nombre total des conseillers composant chaque municipalité. Les conditions requises devraient être faciles à remplir : savoir lire et écrire, et résider depuis douze mois au moins.

"6) Les candidats ne devraient pas être empêchés pour des raisons de couleur d'être élus représentants de leur communauté.

"Au Cap, les Asiatiques ont le même droit de vote que les gens de couleur. Ces droits devraient être reconnus dans le Transvaal et l'Etat d'Orange.

"Les lois actuelles interdisent aux Indiens du Natal de sortir de cette province. Le Parti travailliste est

opposé aux lois restreignant le mouvement des Indiens dans l'Union.

"Dans les circonstances actuelles, les Indiens — hommes ou femmes — du Natal devraient avoir le droit d'élire trois membres du Parlement, trois membres du Conseil provincial et deux sénateurs<sup>255</sup>."

b) *Programme du Parti fédéraliste*

277. Un autre parti politique, qui s'est constitué à la suite des élections générales de 1953, le Parti fédéraliste, professe sur ce point des idées analogues, comme en témoignent les passages suivants du Manifeste publié par le Parti au moment de sa constitution<sup>256</sup> :

"Nous pensons que la prospérité future de l'Afrique du Sud peut être fondée sur les grands principes suivants :

"1) *But national*. — Donner aux populations de toutes races d'Afrique du Sud la possibilité de jouir pleinement de la vie et de la liberté sous la protection des lois, permettre à notre pays de jouer un rôle honorable et constructif dans les affaires mondiales et faire pénétrer la civilisation occidentale parmi les peuples de l'Afrique du Sud.

"2) *Les Etats-Unis d'Afrique du Sud*. — Il est indispensable que l'Afrique du Sud ait une politique de longue haleine. Nous nous fixerons pour ultime objectif d'établir une structure constitutionnelle et des conditions d'existence acceptables aux Etats, colonies et protectorats voisins comme base d'une future Union fédérale des Etats et territoires de l'Afrique du Sud.

.....  
"5) *L'Etat et les citoyens*. — Le maintien d'une forme de gouvernement démocratique occidentale et des institutions parlementaires ; la protection des libertés fondamentales du peuple et de la liberté de l'individu et de son droit de recourir aux tribunaux contre tout acte arbitraire de l'exécutif ; le maintien du contrôle direct du Parlement sur le pouvoir exécutif et la limitation des pouvoirs de ce dernier ; l'élimination de toutes les forces totalitaires, qu'elles soient fascistes ou communistes.

"6) *Union entre les races*. — Favoriser parmi les Européens l'idée d'entente entre les races en résistant inflexiblement à toute tentative de domination d'un groupe par l'autre.

"L'harmonie raciale est aussi essentielle entre Européens et non-Européens qu'entre les Européens eux-mêmes ; une politique de progrès, plutôt qu'une répression à l'égard des non-Européens, conforme aux traditions occidentales et à la doctrine chrétienne en matière de relations entre races.

"7) *Politique à l'égard des non-Européens*. — Cesser de se laisser inspirer par la crainte et adopter à la place une politique courageuse — c'est là notre seule chance de salut dans le domaine des affaires non européennes. Les politiques que l'on a poursuivies jusqu'à présent n'offrent aucune perspective véritable de relations pacifiques stables parmi les peuples d'Afrique du Sud.

"Le but immédiat à atteindre dans le domaine des affaires non européennes devrait être selon nous d'améliorer rapidement les conditions d'existence, les services sociaux, l'éducation et d'accroître les possibilités de développement économique ; on s'attaquerait

<sup>253</sup> Jan H. Hofmeyer, *South Africa*, 2ème éd, revue par J. B. Cope, Londres, 1953.

<sup>254</sup> Voir par exemple son article "Industrial Relations in South Africa", dans *International Affairs*, janvier 1953.

<sup>255</sup> *South Africa*, 13 février 1954.

<sup>256</sup> Document RR.104/53, publié par le South African Institute of Race Relations.

ainsi aux racines du crime, de la maladie et du mécontentement politique.

"Nous adhérons au principe selon lequel les droits politiques déjà accordés aux non-Européens ne doivent, en aucun cas, être restreints ou rendus moins effectifs. Le non-Européen né en Afrique du Sud devrait pouvoir participer aux affaires publiques dans une mesure correspondant au niveau de civilisation auquel il est parvenu, sur les bases suivantes :

"a) Le système actuel de représentation collective limité des Indigènes doit être maintenu et l'on doit instituer un système transitoire de représentation collective des Indiens selon un régime semblable à celui qui a été appliqué aux Indigènes.

"b) Sous réserve toujours des mesures destinées à éviter qu'une fraction quelconque de la population non européenne soit représentée de façon disproportionnée par rapport aux autres, notre politique à long terme à poursuivre par étapes sur un grand nombre d'années sera d'obtenir l'inscription sur la liste électorale commune des non-Européens qui auront satisfait à certaines épreuves d'un niveau élevé.

"Nous reconnaissons que les populations non européennes s'intègrent toujours plus intimement dans l'économie de l'Afrique du Sud.

"Nous admettons qu'il est souhaitable que les Européens et les non-Européens habitent séparément et soient socialement séparés, mais cela devrait être assuré de façon juste et équitable et, chaque fois qu'il est possible, en encourageant des mouvements de populations volontaires, grâce à des programmes de logement et d'urbanisme spécialement conçus à cette fin, et à des mesures tendant à permettre aux non-Européens de mener une saine vie familiale.

"Nous croyons que les Indigènes qui sont parvenus à un niveau élevé de civilisation devraient pouvoir être affranchis des lois visant à protéger les populations arriérées.

"Nous souhaitons que toutes les populations nées en Afrique du Sud, gens de couleur, Bantous et Indiens, soient reconnues comme faisant partie de la grande communauté sud-africaine."

#### 4. PROGRAMMES D'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE PAR L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE VIE DES NON-BLANCS ET LEUR ADMISSION À CERTAINS EMPLOIS OU PROFESSIONS

278. L'amélioration des conditions de vie des non-Blancs, notamment par leur admission à certains emplois ou professions mieux rétribués, a été préconisée depuis longtemps par certains économistes et sociologues, ainsi que par une partie considérable du monde industriel. Tel était également l'objectif officiel du Parti unioniste alors qu'il était au pouvoir avant l'avènement du gouvernement actuel, à la suite des élections de 1948.

##### a) Rapport de la Commission Fagan

279. Le gouvernement unioniste a institué à cette fin une commission spéciale, présidée par M. Fagan, juge à la Cour suprême de l'Union, et qui est connue en conséquence comme la Commission Fagan (1946-1948). Mme Helen Suzman a fait du rapport de cette commission une très lucide analyse<sup>257</sup>, dont il est intéressant de retenir les points suivants :

<sup>257</sup> *A Digest of the Fagan Report*, préparé par Helen Suzman, South African Institute of Race Relations, 3ème éd., 1952.

"Après avoir défini la nature et la portée du problème, nous devons nous prononcer sur les principes généraux avant de proposer les remèdes appropriés.

"Nous voyons trois politiques possibles :

"1. En premier lieu, l'*apartheid*, ou ségrégation totale, qui impliquerait une séparation territoriale complète entre les Européens et les Indigènes.

"2. En second lieu, la non-discrimination raciale, consacrée par le droit et pratiquement appliquée.

"3. En troisième lieu, l'acceptation de la coexistence de communautés européennes et indigènes côte à côte, étant entendu que l'on reconnaît, dans la législation comme dans l'administration, les différences intrinsèques qui les séparent."

280. Après avoir examiné en détail ces trois possibilités, le rapport conclut ainsi :

"1. L'idée de la ségrégation complète est absolument impossible à mettre en pratique.

"2. Le mouvement entre campagnes et villes est un phénomène économique naturel et nécessaire, que l'on peut contrôler mais qu'on ne peut pas empêcher.

"3. La population indigène des régions urbaines se compose, non seulement de travailleurs migrants indigènes, mais également d'une population indigène fixée en permanence.

"Ces points importants étant établis, il est clair que le vieux mot d'ordre "renvoyez-les chez eux", n'apporte plus de solution au problème, et que la législation fondée sur le principe posé par la Commission Stallard n'est plus adaptée à une situation qui s'est très sensiblement modifiée au cours des vingt-cinq dernières années.

"Lorsqu'on examine la deuxième politique possible, celle de la non-discrimination raciale en droit et en fait, on passe du domaine de la raison et de la logique à celui du sentiment et de l'émotion, tempérés par la reconnaissance réaliste du fait qu'en Afrique du Sud les idées démocratiques doivent être adaptées pour tenir compte de la composition hétérogène de la population.

"Il ne suffit pas de faire entrer en ligne de compte les différences raciales existant entre les Européens et les Indigènes ; il faut aussi considérer que les Indigènes eux-mêmes ne forment pas un groupe homogène, car il se compose d'Indigènes non évolués, organisés en clans, d'Indigènes actuellement dans une phase transitoire, partiellement urbanisés, mais conservant des liens avec leur clan, et d'Indigènes qui se sont fixés en permanence dans les villes et sont eux-mêmes parvenus à divers stades de développement.

"Ainsi, par exemple, c'est dans cette perspective qu'il faut considérer la question de la représentation des Indigènes aux conseils municipaux, et il faut reconnaître en toute honnêteté que, si l'Indigène est exclu des élections, c'est parce qu'il appartient à une race différente, et non parce qu'on ne peut le considérer comme un habitant permanent des villes, ainsi que le déclare la Commission Stallard.

"Il reste alors, comme seule solution pratique, la troisième politique, à savoir l'acceptation du fait que les communautés européenne et indigène existeront en permanence côte à côte, liées l'une à l'autre par des liens économiques, mais séparées par des différences intrinsèques que la législation et l'administration doivent reconnaître, tout en prévoyant une procédure

appropriée de consultation pour les questions d'intérêt commun.

"Lorsque la mise en œuvre de cette politique rendra nécessaires de nouvelles mesures, celles-ci devront être introduites peu à peu, permettant ainsi une évolution progressive et respectant les institutions établies, leur fondement historique et l'esprit qui les inspire.

"Une pareille formule, certes très vague et générale, a l'avantage d'être assez souple pour permettre une adaptation à une situation toujours en mouvement. La tâche est donc "de s'adapter constamment à des conditions changeantes, d'harmoniser constamment les rapports et d'aplanir les difficultés entre les races, de façon que tous puissent contribuer, en associant leurs forces, au progrès de l'Afrique du Sud."

b) *Attitude actuelle du Parti unioniste*

281. Ce programme est-il toujours celui du Parti unioniste? Il convient d'être prudent en répondant à cette question. En effet, dans un discours prononcé au mois de février 1954 à l'Assemblée de l'Union, M. Strauss, le leader parlementaire du parti, a annoncé que le Parti unioniste a pris la décision de constituer des comités dans chacune des provinces de l'Union. Les rapports de ces comités seront soumis au Congrès du parti, qui est le seul organe qui puisse décider de la politique de celui-ci. M. Strauss a ajouté ce qui suit :

"Le Congrès national du parti peut se tourner vers le passé et adopter une attitude de régression. Selon moi, cela n'est pas à craindre. Le Parti unioniste est un parti progressiste, et non un parti de régression. En second lieu, il est possible que le Congrès décide que sa politique doit rester exactement telle qu'elle est.

"La troisième possibilité est que le parti soit disposé à agir dans l'esprit défini par le général Smuts dans son grand discours de 1947, où il a déclaré que l'évolution pourrait se faire dans un sens plus progressif et que l'on pourrait concevoir les premières étapes d'un important mouvement en avant <sup>258</sup>."

282. Toutefois, et jusqu'à nouvel ordre, on peut considérer que l'attitude générale du Parti unioniste est celle définie dans deux discours récents prononcés à l'Assemblée, l'un par M. Steyn et l'autre par M. Strauss. Voici des extraits de ces deux discours :

M. STEYN : ... "Notre politique est claire. C'est la politique que l'honorable Ministre des finances a admise en Angleterre — il n'a pas voulu l'admettre en Afrique du Sud, mais il l'a reconnue à la B.B.C. en Angleterre : elle a été suivie en Afrique du Sud pendant toutes ces années. C'est une politique qui a résisté à l'épreuve du temps, celle qui a maintenu la suprématie blanche en Afrique du Sud, celle qui a été poursuivie et appliquée périodiquement et qui a satisfait les non-Européens et leur a fait accepter le *leadership* et la tutelle des Blancs. Nous voulons que les Blancs détiennent l'autorité en Afrique du Sud. Nous pensons qu'il serait absolument stupide de la part du Blanc d'abandonner sa civilisation et ce qu'il a réalisé au cours des siècles à 9 millions de personnes qui émergent à peine de la barbarie. Nous avons reconnu les faits, et l'un des faits les plus importants est qu'il existe de grandes différences entre le niveau de civilisation des Européens et des non-Européens en Afrique du Sud. Toute politique réaliste doit tenir

compte de ces différences de niveau de civilisation. Nous reconnaissons également le fait que nous ne pouvons laisser notre politique indigène et nos services aux Indigènes être déterminés par le fait qu'il existe 2 millions d'Indigènes dans les réserves. Il faut aussi considérer que l'on trouve un beaucoup plus grand nombre d'Indigènes établis en permanence dans les parties européennes de l'Afrique du Sud. Nous sommes contre l'égalité, l'assimilation et le métissage, et nous le disons tous dans le Parti unioniste.

....

"Je dis que nous sommes contre l'égalité, l'assimilation et le métissage, et c'est pourquoi nous préconisons ce que nous avons toujours préconisé, à savoir la séparation en matière sociale et en matière de domicile et le non-mélange des races. Cela étant, nous disons franchement que l'Indigène a le droit de progresser et de se développer et que notre politique, en tant que tuteurs chrétiens des Indigènes, est de leur accorder cette opportunité et même de la susciter afin qu'ils puissent se développer.

"En ce qui concerne les réserves, nous les considérons comme le foyer naturel et culturel de l'Indigène. Là le développement peut se faire plus vite, sans danger pour les Blancs ; là nous pouvons essayer de conduire les Indigènes vers l'autonomie ; là nous pouvons essayer d'implanter des industries appropriées pour les Indigènes, non pas transférer les industries lourdes tributaires du charbon et de l'eau en des lieux où il n'y a ni charbon ni eau, comme le Ministre l'a proposé, mais des industries appropriées ; là l'Indigène peut se développer sous la direction du Blanc ; là il peut jouir de l'autonomie dans une large mesure, toujours sous la direction du Blanc. Dans les régions urbaines, nous préconisons la création de districts urbains distincts où l'Indigène devra accepter de prendre à charge dans une mesure croissante l'administration de ses propres impôts, toujours sous la surveillance des municipalités européennes <sup>259</sup>."

M. STRAUSS : "... Je me propose de définir exactement la position du Parti unioniste à l'égard de ce processus d'intégration des non-Européens dans la vie économique du pays et sa position à l'égard des conséquences qui découleront inévitablement de ce processus d'intégration qui se poursuit à grands pas dans la vie industrielle de notre pays.

....

"Je dis que, sauf erreur, nous ne pouvons traiter cette question fondamentale des relations entre les Noirs et les Blancs dans ce pays si nous ne définissons pas d'abord ce que sera notre attitude à l'égard de l'intégration. Cette question de savoir si ce processus doit se poursuivre et même s'accélérer, comme à l'heure actuelle, ou s'il doit y avoir quelque chose d'autre, si nous allons renverser la tendance, est fondamental pour qui veut traiter le problème des non-Européens dans ce pays, et c'est dans cette perspective que nous devons l'envisager.

....

"Nous avons établi et reconnu que ce processus d'intégration économique ne doit pas nous effrayer ni nous décontenancer. Il faut qu'il s'effectue dans l'intérêt de l'Afrique du Sud dans son ensemble.

....

<sup>258</sup> *Union of South Africa, House of Assembly Debates* (Hansard), 1954, No 3, p. 781.

<sup>259</sup> *Ibid.*, No 1, p. 198 à 206.

“Ou bien nous acceptons ce processus d'intégration économique et adoptons à son sujet une attitude réaliste et sage et cherchons à le résoudre en véritables hommes d'Etat, ou bien nous décidons de défaire ce qui a été fait dans ce pays au cours de ces trois derniers siècles; en d'autres termes, ou bien vous décidez de renforcer la tendance à l'intégration économique, ou bien vous y mettez un terme et vous adoptez la seule autre solution, qui est la ségrégation territoriale complète. Telles sont les deux solutions possibles.

“Cela étant, le Parti unioniste a clairement pris parti sur cette question de l'intégration économique. Nous avons accepté l'intégration, non pas d'aujourd'hui ni d'hier, nous l'avons toujours acceptée, aussi loin que je puisse me souvenir.

“Tout d'abord, en ce qui concerne les conséquences économiques, je crois que je n'ai pas besoin de faire plus que de les mentionner et de dire en même temps que les conséquences économiques de l'intégration ont tourné au grand avantage de l'Afrique du Sud dans son ensemble. Il est certain que les conséquences économiques ont été largement avantageuses à la population européenne d'Afrique du Sud. En vérité, l'un des plus précieux atouts de ce pays, par comparaison avec les autres pays, est cette abondante main-d'œuvre utile, serviable et presque soumise, que nous avons. Les non-Européens ont contribué dans une très large mesure à tout ce que nous avons pu réaliser et à tout ce que nous avons célébré ici, il y a un an, lors des cérémonies du tricentenaire.

“J'en viens donc aux conséquences sociales, et les conséquences sociales sont certainement graves et déplaisantes. Alors que nous avons tiré avantage des conséquences économiques, les conséquences sociales nous ont apporté des problèmes difficiles à résoudre. Ces conséquences sociales et les problèmes qu'elles posent constituent, à mon sens, un défi au *leadership* européen en Afrique du Sud, et mettent en même temps à l'épreuve la sincérité de nos idées de tutelle chrétienne en Afrique du Sud.

“Quelles sont les conséquences sociales? Ce sont le manque de logements et la surpopulation, la dispersion des familles indigènes et l'abaissement de la moralité qui s'ensuit.

“Cela, je l'ai dit, constitue un défi à la population blanche d'Afrique du Sud et met en cause notre capacité de dirigeants du pays. Je dis que la question est de savoir si nous voulons relever le défi, en d'autres termes, si nous voulons — alors que d'une part nous recueillons les fruits de l'intégration — nous pencher sur les difficiles problèmes qui en découlent. Je dis que si nous acceptons ces fruits, c'est notre devoir, en tant que tuteurs chrétiens de ces populations, de nous attaquer à ces problèmes, et je dis que la question est de savoir si nous sommes sincèrement disposés à nous y attaquer d'urgence. Je dis que le premier point de tout programme politique sérieux est l'amélioration du sort des dizaines de milliers de personnes qui souffrent en conséquence de ce processus d'intégration; et ce sera et c'est, en ce qui concerne le Parti unioniste, dans le cadre de sa politique de séparation sociale et d'habitat séparé, l'une des questions qui seront traitées en tout premier lieu si notre parti arrive de nouveau au pouvoir.

“J'en viens maintenant à la troisième série de conséquences qui découlent de l'intégration. Je suis sûr que les honorables membres de l'Assemblée souhaitent que je définisse la position de ce parti sur ce point, à savoir les conséquences politiques de l'intégration. Il n'y a aucune raison pour une personne ou un parti responsable d'éluder les conséquences inévitables qui découlent, découleront ou ont découlé, dans tous les pays, d'un développement économique. En d'autres termes, l'histoire nous enseigne très simplement, et clairement, que ceux qui ont conquis un pouvoir économique aspirent à jouer un rôle dans la vie politique du pays.

“Quant à nous, au sein du Parti unioniste, nous abordons loyalement cette question des conséquences politiques de l'intégration en procédant par ordre. Nous l'affrontons comme nous l'avons affrontée dans le passé et sommes prêts à l'affronter dans l'avenir.

“Nous sommes disposés à prendre diverses mesures concernant les droits politiques des non-Européens. Permettez-moi de mentionner les mesures qui ont été annoncées. Nous sommes prêts à rétablir le Conseil représentatif des Indigènes, que ce gouvernement a malheureusement aboli, mais nous ne voulons pas qu'il soit un simple “moulin à parole”, ainsi que mon prédécesseur l'a appelé en 1947. Nous sommes disposés à donner à ce conseil une certaine responsabilité et un certain pouvoir exécutif, de façon qu'il ne soit pas un simple “moulin à parole”, mais une réalité vivante.

“Quant à l'avenir, je dirai ceci, en ce qui concerne ces droits politiques. Je voudrais vous dire que le Parti unioniste est tout à fait disposé à mettre sa politique actuelle à l'égard des non-Européens à l'épreuve des faits et des événements tels que nous comptons les voir se dérouler devant nous dans les dix ou quinze années qui viennent <sup>200</sup>.”

## II. — Mesures se rattachant à la tendance à séparer les groupes ethniques

283. La politique du gouvernement actuel s'inspire, comme on le sait, de l'idée qu'il y a lieu de séparer les individus appartenant aux divers groupes ethniques. Sans revenir sur les éléments de cette politique, qui ont été décrits par la Commission tant dans son premier rapport qu'à d'autres endroits du présent rapport, on en rappellera simplement le caractère systématique; la séparation est de plus en plus accentuée dans tous les domaines: domaine politique (représentation séparée des gens de couleur au sein du Parlement de l'Union); domaine des relations de famille (interdiction des mariages mixtes et autres mesures contre le métissage); domaine social (facilités séparées dans l'usage des services publics); domaine de l'éducation (tendance à interdire l'accès des universités “blanches” aux non-Blancs); domaine du travail (renforcement des barrières de couleur; encouragement des syndicats professionnels distincts); domaine de la résidence et de l'habitation surtout (législation sur les zones séparées; expulsion des non-Blancs des quartiers mixtes de l'ouest de Johannesburg; limitation du nombre des Bantous pouvant habiter chez leurs employeurs, soit dans les immeu-

<sup>200</sup> *Union of South Africa, House of Assembly Debates* (Hansard), 1954, No 3, p. 771 à 787.



bles urbains, soit sur les fermes), etc. Cette politique fait par conséquent incontestablement partie du groupe des solutions proposées qu'on examine dans la présente section.

284. Toutefois, la politique gouvernementale n'est pas la seule qui vise à la séparation des groupes ethniques. Il y a lieu d'en distinguer deux autres attitudes ou programmes, qui, tout en s'inspirant de la même idée générale, se présentent cependant sous un jour très différent <sup>201</sup>.

#### 1. DIVISION DE L'UNION SUD-AFRICAINE EN ETATS INDÉPENDANTS, EUROPÉENS ET BANTOUS

##### a) *Programme du Federal Mission Council des Eglises réformées hollandaises*

285. Cette solution a été préconisée tout d'abord par certains milieux ecclésiastiques sans, toutefois, que l'idée d'Etats totalement séparés ait été clairement mise en avant. Voici le résumé du programme adopté en avril 1950 par la Conférence tenue à Bloemfontein par le Federal Mission Council, qui représente les quatre Eglises réformées néerlandaises fédérées ainsi que les trois Eglises réformées néerlandaises des missions:

"Cette conférence a été un essai en vue de définir une politique constructive à l'égard des Bantous. Le principe fondamental qui a dominé toutes les discussions et toutes les résolutions a été celui de l'*apartheid*, ce terme étant pris en un sens très particulier, celui d'un "processus de développement ayant pour but de mener chaque section de la population avec la plus grande certitude et la plus grande rapidité vers son propre destin sous les auspices de la Providence divine". On a insisté sur le fait qu'il fallait respecter les droits de chacun et que, dans aucun domaine de la vie, un groupe ne devait être subordonné d'une façon permanente à un autre. La seule façon d'atteindre finalement ces objectifs serait de procéder à une séparation totale, c'est-à-dire à la transformation des réserves indigènes en une véritable patrie des Bantous, qui auraient toute possibilité de s'y développer et de s'y administrer eux-mêmes, et le remplacement des Bantous dans le système industriel européen. En d'autres mots, et pour reprendre ceux dont s'est servie la Conférence elle-même: une réorganisation complète de la structure économique actuelle, qui entraînerait des sacrifices considérables pour les Européens. Mais cette réorganisation paraissait absolument inévitable à la Conférence, car, ainsi qu'il a été dit dans l'un des documents:

"Aucun peuple du monde digne de ce nom n'acceptera indéfiniment d'être réduit au silence, ou de ne pouvoir donner son avis qu'indirectement lorsqu'il s'agit de prendre des décisions qui engagent ses intérêts et son avenir dans le domaine des affaires publiques ou de l'organisation sociale et économique du pays <sup>202</sup>."

286. Les mêmes idées sont professées par Ben J. Marais dans un livre récent qui a eu un grand reten-

tissement <sup>203</sup>. Ce livre se termine par un certain nombre de "thèses", dont les plus importantes sont les suivantes:

"9. En aucune partie du monde le problème de couleur n'est aussi compliqué et aussi dangereux pour l'Eglise et l'Etat qu'en Afrique du Sud."

"10. L'intégration ne peut pas être imposée à des groupes de population, surtout dans des conditions telles que les nôtres. Cela provoquerait le chaos et la réaction, au sein de l'Eglise comme dans l'Etat, et cela aboutirait à l'anarchie."

"11. En période de tension affective, lorsque le conflit de couleur a un caractère aigu, il est dangereux et aléatoire de toucher aux droits des groupes ethniques, à moins que ce ne soit pour étendre manifestement ces droits et avec le consentement du groupe intéressé visant la modification comme telle."

"17. Aucun concept de tutelle permanente ne saurait être justifié par des raisons quelconques."

"19. Parler aujourd'hui d'égalité raciale en Afrique du Sud, c'est, étant donné les circonstances actuelles, manquer totalement du sens des réalités."

"20. Très peu de Blancs d'Afrique du Sud, qu'ils soient de langue anglaise ou afrikaans, seraient en faveur de l'égalité raciale ou du mélange des races."

"21. Mais un nombre sans cesse croissant de gens estiment que les non-Blancs ont droit à la justice et qu'il faut conclure un accord grâce auquel les non-Blancs pourront eux aussi espérer atteindre leur plein développement et assurer une existence décente à eux-mêmes et à leurs enfants."

"23. Nous vivons dans un monde dont l'évolution, de toute évidence, est orientée vers l'accroissement des droits des minorités aussi bien que des majorités asservies. Ce courant est d'une grande puissance et il serait insensé de ne pas vouloir en tenir compte."

"24. Nous ne pouvons pas résoudre le problème sud-africain par des revendications démocratiques de caractère général. Les données concrètes qui sont le résultat d'une évolution historique doivent toujours modérer et modifier les thèses et les revendications générales."

"25. Dans la pratique, le Bantou africain est aujourd'hui inférieur par rapport aux Blancs; que cette infériorité soit innée ou due à des facteurs historiques et sociologiques, en fait, dans la pratique, seuls des individus isolés peuvent faire aussi bien que les Blancs. Il en est de même au Brésil et dans d'autres parties du monde. Nulle part, le Bantou ou le Noir n'arrive à se distinguer d'une façon comparable au Blanc."

"26. Les Blancs d'Afrique du Sud n'ont pas de seconde patrie où ils puissent aller si les choses s'envenimaient trop ou s'ils perdaient leur suprématie, comme c'est le cas par exemple pour les Hollandais des îles de la Sonde."

"27. Tant qu'il y a intégration économique, une politique de ségrégation ne peut pas être appliquée d'une façon logique et raisonnable."

"28. La complète ségrégation territoriale, telle qu'elle a été proposée par l'Eglise au Congrès de Bloemfontein, constitue la seule solution véritable. Mais est-elle toujours réalisable, et les Blancs sont-

<sup>201</sup> On notera que la tendance à transformer l'Union en un Etat fédératif se rattache, elle aussi, à la même idée générale. Toutefois, en raison des résultats politiques que cette solution amènerait, la Commission a préféré l'étudier séparément, dans la section suivante du présent chapitre.

<sup>202</sup> Cité d'après l'article de W. A. Visser't Hooft: "A Visit to the South Africa Churches in April and May 1952", dans *Ecumenical Review*, janvier 1953, p. 189 et suiv.

<sup>203</sup> Ben J. Marais, *Colour, Unsolved Problem of the West*, Howard B. Timmins, Capetown, pour George Allen and Unwin Ltd., Londres. Le livre a paru à l'origine en afrikaans.



ils prêts à en payer le prix? Et où trouver les terres nécessaires? Nous devons y réfléchir en regardant au-delà du cadre de l'Union Sud-Africaine."

"29. Si les Blancs tentent de trouver dans une politique d'*apartheid* la solution du problème de nos relations raciales, il faudra que ce soit une politique d'*apartheid* beaucoup plus radicale et beaucoup plus complète que celle qui est actuellement en faveur dans les partis politiques de l'Afrique du Sud. Seule une politique radicale de proportions gigantesques et *comportant une ségrégation économique et territoriale* peut créer une situation capable d'influencer dans une mesure quelconque l'état de choses actuel en Afrique du Sud. Tous les autres arrangements sont purement temporaires et n'ont, en fin de compte, que très peu d'effet."

"30. Mais il se peut qu'une ségrégation territoriale complète s'avère finalement impossible, ou que les Blancs ne puissent pas ou ne veuillent pas l'appliquer, parce que toute notre industrie et toute notre économie reposent sur la main-d'œuvre indigène; en d'autres termes, lorsque nous aurons enfin admis que plusieurs millions de non-Blancs n'ayant pas d'autre patrie doivent vivre en permanence parmi nous, notre honneur de chrétiens et de démocrates ne nous permettra plus de refuser indéfiniment à ces non-Blancs les droits politiques et autres correspondant à leur évolution, et nous ne pourrions pas non plus limiter ces droits à un minimum insignifiant."

"31. Une politique d'intégration appliquée d'une façon complète aboutira finalement et inéluctablement à la cessation de la suprématie blanche dans l'Eglise et l'Etat. Seule une immigration banche massive pourrait peut-être l'éviter."

"32. Le communisme exploite partout le problème de couleur au service de sa propre idéologie, et, au fur et à mesure que la tension augmente, le communisme en retire des avantages croissants. Toute mesure prise par l'Occident, qui a pour effet d'augmenter inutilement la tension de couleur, est une mesure favorable à Moscou."

"33. Nous courons le risque grave, en Afrique du Sud, de considérer toute manifestation du nationalisme bantou comme une manifestation du communisme et de la traiter comme telle. A long terme, rien ne pourrait être plus désastreux."

"34. Il faudra toujours nous garder de deux extrêmes:

"a) Au fur et à mesure que la tension augmente, nous pouvons par des gestes impulsifs renier nos principes chrétiens et agir d'une façon égoïste et peu fraternelle en ne recherchant que le maintien de notre propre position et de nos seuls intérêts;

"b) Nous pouvons perdre notre patrimoine chrétien en Afrique du Sud par sentimentalisme et excès de générosité."

"35. L'état de l'opinion publique en Afrique du Sud exclut bien des expériences faites aux Etats-Unis pour établir une meilleure compréhension entre les Blancs et les Noirs. Même une tentative dans ce sens serait impossible ici."

"36. Notre génération n'a pas créé le problème de couleur en Afrique du Sud. Nous avons hérité de ce problème. Mais il est de notre devoir, aujourd'hui et demain, en tant qu'Eglise et en tant que nation, d'examiner toutes les méthodes grâce auxquelles cette situa-

tion historique pourrait être modifiée de façon à s'inscrire plus exactement dans le plan de la volonté de Dieu."

"38. Le grand danger, en Afrique du Sud, comme dans toutes les régions où les problèmes de couleur présentent un caractère aigu, réside dans les activités de deux catégories de gens: a) les agitateurs non blancs ou blancs, qui veulent supprimer toutes les distinctions, à la façon communiste, et qui tentent de séduire les non-Blancs en leur proposant comme objectif immédiat le paradis d'une égalité complète; b) les groupes de Blancs qui exploitent l'égoïsme des Blancs d'une façon tout aussi égoïste en criant: "Gardez ce que vous avez, à tout prix", même si cela devait aboutir à l'abjuration de tous les principes de l'honneur et même du christianisme."

"40. Aucune solution *rapide* ou *définitive* de notre problème de couleur n'est possible. Tant qu'il dure, il est essentiel qu'aucune mesure ne soit prise sans qu'il ait été procédé aux consultations appropriées. Ces consultations ne doivent pas se faire sur le plan des partis."

"41. Il faut que les Eglises comprennent qu'un surcroît de "fraternité" ou d'aide "paternelle" ne peut plus sauver la situation. L'Eglise et l'Etat doivent coopérer sans arrière-pensée politique pour regagner la confiance du non-Blanc, dont les aspirations nationales se développent, et pour le détourner de la rébellion et de l'émeute en lui assurant, à lui et à ses descendants, un avenir porteur d'espoir et une vie décente."

"Il y a aujourd'hui un danger grave, c'est que le non-Blanc révolté éprouve une hostilité croissante à l'égard des Eglises afrikaans, et finalement à l'égard du christianisme lui-même."

"42. La tâche maîtresse de nos Eglises, en Afrique du Sud, est d'établir l'équilibre entre deux réalités, celle de la diversité et celle de l'unité dans le Christ."

"43. Peu d'étrangers se rendent compte de la quasi-impossibilité d'accomplir une tâche qui consiste pour 2 millions et demi de Blancs à amener les 8 millions de Bantous de l'Afrique du Sud à un degré plus élevé de civilisation et de culture par l'éducation et d'autres moyens."

"44. Le moment est venu d'adopter un plan général, ou d'aller hardiment de l'avant pour dissiper le sentiment de la vanité de tout effort, qui se manifeste d'une façon de plus en plus marquée de part et d'autre de la barrière de couleur, et pour empêcher que la peur et la haine ne s'installent à demeure dans l'esprit de 11 millions de gens."

287. A côté des milieux ecclésiastiques, on retrouve des idées assez semblables chez certains intellectuels qui se groupent autour du South African Bureau of Race Relations (SABRA), bien que les déclarations officielles du Bureau lui-même semblent quelque peu moins catégoriques<sup>204</sup>. On citera ici en particulier la brochure du professeur L. J. du Plessis: *Problems of Nationality and Race in South Africa*<sup>205</sup>.

b) *Conceptions du professeur Hoernlé*

288. Mais ce n'est pas seulement dans les milieux qui se rattachent aux Eglises réformées néerlandaises et au

<sup>204</sup> Voir ci-après, sect. 2, par. 292 et suiv.

<sup>205</sup> Publiée dans la série "International Studies", The Diplomatic Press and Publishing Co., Londres, 1949. Voir en particulier le chapitre III ("The Bantu and Segregation").

SABRA qu'on trouve des partisans de la séparation territoriale totale des groupes ethniques. Dès 1939, R. F. Alfred Hoernlé, chef du Département de philosophie de l'Université du Witwatersrand, et alors Président du South African Institute of Race Relations, disait ce qui suit, en opposant les termes "séparation" et "ségrégation":

*"Séparation: Le mot est choisi à dessein, car celui de "ségrégation" évoque une politique dirigée contre tous les non-Européens d'Afrique du Sud, c'est-à-dire une politique imposée aux non-Européens par le groupe blanc et leur refusant des droits et privilèges que le groupe blanc tient à se réserver en propre. Telle est la ségrégation comme instrument de domination, ségrégation qui maintient les Indigènes dans la même structure sociale et politique que le groupe blanc dominant, mais leur refuse les droits importants et les maintient socialement en état d'infériorité.*

*"Par séparation, au contraire, on entend littéralement une division ou une dissociation assez complète pour détruire la possibilité même d'une domination effective. Songer à la séparation en ce dernier sens, c'est se demander si les sociétés multiraciales ne sont pas apparues à l'expérience comme une erreur tragique. Lorsque des êtres humains ne peuvent vivre ensemble que dans un régime de clan où telle race est supérieure et telle race inférieure, il vaut mieux qu'ils vivent séparés. Il n'y a rien à gagner à les maintenir ensemble dans une organisation comme la nôtre, où, du fait de la structure de caste, il y a toujours tension, friction, conflit, mauvaise volonté et ressentiment à cause de l'abîme qui sépare les clans et parce que, en luttant pour maintenir une suprématie exclusive, le groupe dominant refuse aux groupes dominés les "droits" dont ceux-ci ne veulent pas se voir privés. Dans le système de séparation complète, on envisage une organisation des groupes opposés en sociétés constituées distinctes et autonomes, chacune, en principe, homogène, qui peuvent alors collaborer, chacune reconnaissant l'indépendance de l'autre. . .*

*"Il va sans dire qu'une pareille solution ne sera pas une solution si les territoires affectés à chaque groupe ne permettent pas à chacun de constituer un système économique viable, ce qui signifie que les Indigènes doivent recevoir un territoire tel que, si la terre et les autres ressources naturelles sont convenablement utilisées, le gros de la population n'ait pas à se rendre dans les régions blanches voisines pour s'y employer. Dans de tels territoires les Indigènes pourraient "se développer à leur façon"; et cette phrase ambiguë signifierait alors qu'ils ont la faculté de se livrer à toutes les activités qu'ils peuvent ou veulent entreprendre. Cela ne signifierait certes pas qu'ils seraient rejetés ou maintenus artificiellement dans leur état "primitif" de civilisation: au contraire, ils auraient toutes les possibilités de se développer à leur propre rythme et selon leurs propres vœux, créant des industries et des professions selon leurs besoins. Ainsi conçue, la séparation totale donnerait aux Indigènes la possibilité d'échapper à la domination blanche et d'accéder librement à la culture européenne. Le but serait de parvenir à des sociétés indigènes où les Indigènes soient leurs propres maîtres, libérés de leur actuel statut de subordination aux Blancs, c'est-à-dire d'un système de relations qui éveille et déçoit à la fois leur ambition de vivre la vie plus large et plus pleine*

que mènent sous leurs yeux les Européens plus favorisés.

*"... Si mon analyse est juste, il y a trois moyens à envisager pour transformer une société à castes raciales placée sous la domination des Blancs en une "zone de liberté" véritable ou en plusieurs de ces zones. . . Je crois que ce choix s'impose, même si nous n'avons pas l'espoir de voir se réaliser l'une quelconque de ces trois possibilités; tout au moins, les libéraux devraient-ils préciser leur point de vue sur l'application des idéaux du libéralisme dans une société multiraciale en réfléchissant à ces trois possibilités comme s'ils se préparaient pour le jour où l'une des trois devra être choisie comme base d'une politique prodigue.*

*"Chacun des trois projets, qui, selon mon analyse, sont théoriquement applicables, est compatible avec les principes libéraux en ce qu'il permet la réalisation de l'idéal d'une "zone de liberté" ou, en d'autres termes, d'une société libre pour hommes libres, mais chacun traite différemment les facteurs raciaux et les différences raciales qui s'expriment en sentiments raciaux. La réflexion sur ces trois plans, la comparaison entre ces buts "à long terme", constituent, à mon avis, l'épreuve la plus rigoureuse qu'un libéral puisse imposer à sa conscience, à sa raison et à son esprit humanitaire.*

*"Quant à moi, j'estime qu'à ce point de vue le choix du libéral devrait se porter sur la séparation totale. Choisir l'assimilation totale serait se condamner à l'impuissance complète devant les sentiments raciaux existants: le libéral ne peut rien faire pour assurer une liberté plus grande aux groupes non européens s'il professe que l'assimilation totale est son but. Choisir le parallélisme, c'est opter pour une politique qui, pratiquement, ne supprimera pas la domination raciale: tant que les Blancs et les non-Blancs sont unis dans la même structure socio-politique, les premiers n'accepteront pas de renoncer à leur domination. Le parallélisme restera une domination sous une forme déguisée. La supériorité des Blancs et l'infériorité des Noirs continueront à exercer leurs effets sur les institutions prétendument parallèles — les meilleures seront pour les Blancs, les pires pour les non-Blancs<sup>200</sup>."*

#### c) Plan de séparation territoriale de J. D. L. Kruger

289. La thèse de la séparation territoriale intégrale a été présentée de la façon la plus systématique par J. D. L. Kruger dans une brochure de 49 pages sous le titre suggestif: *Bantustan — A Study in Practical Apartheid*<sup>207</sup>.

Il indique la principale portion du territoire qui devra être mise à la disposition des Bantous:

*"Le territoire envisagé s'étend au sud de la frontière orientale portugaise, au nord, comprend tout le Souaziland, le Natal, le Griqualand oriental, le Tembuland, le Transkei, le Ciskei et s'étend le long de l'océan Indien jusqu'à la rivière Fish. La frontière occidentale est délimitée par la rivière Fish et la prin-*

<sup>200</sup> *South African Native Policy and the Liberal Spirit*, Conférence Phelps-Stokes donnée à l'Université de Capetown, mai 1929, Witwatersrand University Press, Johannesburg, 1945 (premier tirage 1939).

<sup>207</sup> Imprimé par *The Daily Representative*, Queenstown, C.P., août 1951.

cipale ligne de chemin de fer, allant de Rosemaad via Naawpoort et Coksberg à Noroalopont sur le fleuve Orange. De là, le fleuve Orange marque la frontière septentrionale jusqu'au point où elle pénètre dans le Bassoutoland."

290. La région ainsi délimitée porte, d'après l'auteur, une dense population indigène, tandis que très peu de Blancs y vivent.

Quant à la forme du gouvernement qu'il préconise, M. Kruger écrit :

"Avec les années, l'Etat deviendra autonome à tous les égards. Il sera gouverné par ses habitants africains, et ne fera partie de l'Union que si ses habitants le désirent. Il aura des barrières douanières à peu près semblables à celles qui existent actuellement entre la Rhodésie et l'Union. Eventuellement, les Européens qui désirent rester au Bantoustan [c'est le nom qu'il donne à l'Etat ainsi créé] pour leurs affaires ou pour d'autres raisons seront traités comme étrangers ressortissants d'un autre Etat, et comme tels ne pourront prendre part au gouvernement de l'Etat."

291. Considérant cependant l'état actuel de la masse africaine, privée en grande partie d'éducation politique et administrative, l'auteur prévoit qu'un système de direction ou d'orientation pourrait être organisé en faveur des Africains.

## 2. DÉVELOPPEMENT DES RÉSERVES EN VUE DE LEUR ÉRECTION EN UNITÉS TERRITORIALES AUTONOMES ET DE LA RÉABSORPTION ÉVENTUELLE DES BANTOUS QUI SE TROUVENT ACTUELLEMENT EN DEHORS D'ELLES

### *Programme du South African Bureau of Racial Affairs (SABRA)*

292. Le programme dont il s'agit est celui du South African Bureau of Racial Affairs (SABRA)<sup>208</sup>, et l'on peut se demander s'il est vraiment différent des idées avancées par certaines personnalités proches de cette organisation et qui ont été exposées dans la section précédente. Il n'est pas impossible qu'il s'agisse en réalité de la même conception, avec cette différence, toutefois, que dans un cas on met l'accent sur le but à atteindre — la séparation absolue — alors que dans l'autre on s'attache surtout aux moyens, sans se prononcer catégoriquement sur le but final. Voici, en effet, ce que l'on trouve dans une publication officielle du SABRA<sup>209</sup> :

"Par une politique de développement libre et séparé, il faut entendre la séparation territoriale des Européens et des Bantous et la délimitation de régions qui serviraient aux différentes communautés bantoues de foyer national et politique, et à la population bantoue, ou à la majeure partie de cette population, de résidence permanente.

"Il faut reconnaître que l'évolution politique future des régions bantoues et leurs rapports avec l'Etat européen sont plus ou moins imprévisibles, précisément parce que le problème des relations et des perspectives humaines jouera un rôle si important dans ce domaine. D'une manière générale, on peut dire que l'évolution politique des régions bantoues doit tendre à accorder aux collectivités bantoues un contrôle de plus en plus étendu sur leurs propres affaires. Le SABRA croit que la population européenne devrait

voir d'un œil favorable le progrès de ces collectivités vers l'indépendance, car elle accorderait ainsi aux Bantous ce que les Européens ont exigé et obtenu pour eux-mêmes.

"Toutefois, il s'agit de savoir si cette expansion de l'indépendance doit aboutir à l'autonomie complète et, dans ce cas, si l'Etat européen ne sera pas exposé alors à un grave danger militaire et à une menace de conquête par les "Etats bantous" indépendants situés à l'intérieur et autour de l'Union. La seule pensée de cette possibilité est si terrifiante pour certains qu'ils avancent cet argument comme arme principale contre la politique du développement séparé.

"Mais le problème doit être abordé objectivement : quoi que fassent les Européens, il faut donner aux Bantous la possibilité de se développer politiquement. Dans tout le reste de l'Afrique, les progrès constitutionnels se succèdent rapidement — trop rapidement à notre gré ; on ne peut imaginer que cette évolution puisse rester sans effet sur la population bantoue de l'Union ni que l'Union puisse poursuivre une politique sans rapport aucun avec ce qui se produit dans le reste de l'Afrique.

"Si l'évolution politique des Bantous d'Afrique du Sud est acceptée comme inévitable, la première question et la plus importante qu'il convient de poser est celle-ci : cette évolution doit-elle se produire au sein d'une collectivité intégrée, dans laquelle Européens et Bantous forment un tout, ou chacun des groupes doit-il avoir la possibilité de se développer et d'arriver à la maturité politique dans son propre territoire ? C'est là que réside le problème fondamental, et quiconque aborde les problèmes raciaux d'Afrique du Sud avec sérieux doit d'abord préciser ses propres idées sur ce problème, avant de s'inquiéter du prétendu danger militaire.

"Nous avons déjà esquissé ici la réponse du SABRA à cette question ; elle peut être résumée comme suit :

"Il est pratiquement impossible à une collectivité mixte d'accorder aux Bantous des droits politiques capables de satisfaire leurs aspirations politiques, étant donné que pareille mesure menacerait la situation actuelle et l'existence même de la population européenne. Si l'on veut éviter ce danger, et si l'on veut en même temps que les Européens n'agissent pas contre leur conscience et leur conviction morale, la seule possibilité réside dans une politique de développement séparé.

"Il ne faut pas oublier toutefois que les Européens devront continuer d'exercer, longtemps encore, un certain contrôle dans les régions bantoues et qu'en outre la création d'une seule grande région bantoue est moins vraisemblable que celle d'un certain nombre de régions plus petites, conformément au principe des entités nationales. En raison de leur nature même, il est impossible de déterminer par avance les relations qui devraient exister entre les diverses régions bantoues et entre ces régions et le territoire européen, ainsi que le degré d'évolution politique qu'atteindront les territoires bantous.

"Ces problèmes doivent être réservés pour l'avenir, étant donné qu'il est tout à fait impossible de savoir à l'heure actuelle si et quand les Bantous atteindront un degré d'évolution tel que le soin de leurs propres affaires puisse leur être confié ; cela dépendra, en tout

<sup>208</sup> *Integration or Separate Development?* publié par le South African Bureau of Racial Affairs (SABRA), Stellenbosch, 1953.

<sup>209</sup> *Ibid.*, p. 18.

cas, de leur collaboration et de leur évolution. On peut également envisager l'idée d'une nouvelle fédération comprenant la région européenne et les diverses régions bantoues qui seraient créées. Il est possible aussi qu'une fédération sud-africaine élargie prenne naissance, premièrement un groupement des diverses collectivités européennes et, à part, un autre groupement des régions bantoues, et deuxièmement un lien fédéral plus général entre les deux groupes <sup>270</sup>."

293. Le programme concerne donc principalement les moyens pour atteindre ce qu'il appelle le "développement séparé" des deux groupes. Parmi ces moyens, le plus important est le développement des réserves :

"... La première mesure évidente qui s'impose est de développer les régions indigènes, de façon que les Bantous et leurs familles n'aient plus besoin de les quitter et que ces régions puissent devenir à leur tour un pôle d'attraction pour les Bantous qui vivent dans les régions urbaines européennes.

"... l'importance des territoires indigènes et leur développement conformément à la politique de séparation dépendront principalement de la réponse qui sera donnée à cette question. Combien de personnes doivent pouvoir vivre dans ces territoires ? On comprendra mieux la gravité du problème et la difficulté de la tâche à accomplir lorsqu'on se rappellera qu'il peut même se révéler nécessaire d'éloigner de leurs terres une partie des populations indigènes résidant actuellement dans les régions indigènes afin de procéder à l'indispensable mise en valeur du sol.

"Le SABRA ne cherche pas à dissimuler les difficultés d'ordre politique, économique, financier, auxquelles se heurtera l'exécution d'un tel programme de séparation territoriale, mais il croit fermement :

"qu'une politique de séparation est possible ; que c'est la seule politique qui puisse être considérée comme juste et équitable ; et qu'elle peut être mise en œuvre sans qu'il en résulte de problèmes économiques insolubles <sup>271</sup>."

294. La brochure ne néglige pas non plus les aspects économiques du programme et les problèmes de son financement :

"Après avoir mûrement réfléchi, nous estimons qu'il serait préférable que la collectivité européenne ne compte que sur ses propres ressources en main-d'œuvre au lieu de laisser une partie aussi importante de sa vie nationale entre les mains de membres d'une autre race. Néanmoins, le cours des événements en Afrique du Sud n'est pas le même que dans d'autres pays, et l'on se trouve devant une situation qui doit être acceptée telle quelle. Cela ne signifie pas toutefois qu'il n'est pas possible de remplacer progressivement la main-d'œuvre bantoue si les Européens le désirent ; l'accroissement de la population européenne en même temps qu'une mécanisation, un rendement et une collaboration plus poussés (en particulier dans l'exploitation agricole) devraient suffire, au bout d'un certain temps, à fournir à l'économie européenne toute la main-d'œuvre dont elle a besoin, si ces mesures sont prises conformément à un plan et sont judicieusement coordonnées.

"Tout observateur intelligent ne peut manquer de constater que la main-d'œuvre bantoue, non seulement est indispensable à l'économie du pays à l'heure

actuelle, mais le restera sans doute encore très longtemps.

"Comment mettre en accord ce fait avec le principe énoncé plus haut, savoir que la politique de séparation est fondée sur la réduction au minimum du nombre des Indigènes dans les régions européennes ?

"Ces deux principes apparemment contradictoires peuvent être conciliés grâce à un système de main-d'œuvre migrante. En d'autres termes, l'économie européenne devra avoir recours à des travailleurs migrants plus qu'elle ne le fait actuellement. Ces travailleurs auront leur foyer permanent dans les régions bantoues et participeront donc à la structure politique et sociale de leur propre nation ou collectivité. En revanche, dans les territoires européens, leur seul rôle sera celui de travailleurs.

"On reconnaît que certaines objections sérieuses, fondées sur des raisons économiques et sociales, peuvent être élevées contre le système migratoire. Mais il ne peut pas y avoir d'objections de principe contre ce système s'il est limité surtout aux jeunes Indigènes non mariés ; même dans le cas d'hommes mariés, il devrait être possible de maintenir les liens nécessaires avec la collectivité et la famille en leur offrant la possibilité de retourner chez eux quotidiennement ou à des intervalles réguliers.

"Malheureusement, de nombreuses personnes ont pris l'habitude de présenter la politique de séparation comme ayant pour conséquence de priver instantanément de leur main-d'œuvre les agriculteurs des régions rurales, les industriels des villes et les particuliers qui emploient des Indigènes, ce qui créerait le chaos économique. Ce n'est là qu'une grossière déformation des faits. Aucune personne douée de bon sens n'affirmerait qu'il est possible de détacher immédiatement de l'économie européenne la grande masse des Bantous, car il en résulterait une désorganisation complète du système économique du pays.

"Même si les Européens décidaient soudainement de renvoyer tous les travailleurs bantous du territoire européen, pareille décision ne pourrait être mise en pratique, pour la simple raison que les régions indigènes sont encore loin d'être suffisamment développées pour absorber les Bantous ; ceux-ci refuseraient purement et simplement de se rendre dans ces régions parce qu'elles n'offrent pas de moyens d'existence suffisants.

"Le système de la main-d'œuvre migrante faciliterait en soi le développement des territoires indigènes, étant donné qu'il rendrait moins urgente la nécessité de créer dans les régions indigènes des possibilités d'emploi suffisantes pour tous les Indigènes qui y résident.

"En conclusion : le SABRA estime qu'une politique de séparation est possible, que c'est la seule politique qui puisse être considérée comme juste et équitable, et qu'elle peut être mise en pratique sans qu'il en résulte de problèmes économiques insolubles <sup>272</sup>.

"En ce qui concerne les aspects économiques, on pose souvent les deux questions suivantes : i) La population européenne peut-elle mobiliser les ressources financières nécessaires pour la mise en œuvre d'une politique de séparation ? ii) Ne se trouve-t-on pas devant le danger réel de voir les territoires indi-

<sup>270</sup> Ibid., p. 33 à 35.

<sup>271</sup> Ibid., p. 22 et 23.

<sup>272</sup> Ibid., p. 27 et 28.



gènes (surtout à partir du moment où ils seront développés industriellement) se transformer en un "nouveau Japon", et, par suite du niveau de vie nettement inférieur des Bantous, constituer une menace économique sérieuse pour les Européens?

"En ce qui concerne la première de ces difficultés, nous estimons que la population européenne *devrait être prête* à faire les sacrifices nécessaires — non seulement dans l'intérêt de sa propre survivance, mais aussi en toute justice et équité; faute d'être disposés à faire des sacrifices, les Européens ne pourront s'en prendre qu'à eux-mêmes si les choses évoluent de façon à constituer un danger grave pour l'existence des Européens en Afrique du Sud. On a déjà mentionné les énormes sommes d'argent que l'Union était prête à dépenser pour la dernière guerre, on peut certainement affirmer que des dépenses du même ordre *dans ce domaine* peuvent produire des résultats extraordinaires.

"En outre, on oublie généralement qu'il doit être possible d'obtenir une aide financière étrangère pour le développement de nos territoires indigènes. Il faut également se demander si les collectivités bantoues elles-mêmes ne peuvent assumer le paiement d'une fraction ou de la totalité de l'intérêt et du remboursement de ces prêts — même si ce paiement ne s'effectue que plus tard. On peut tenir pour évident que les diverses entreprises créées ou mises en service dans les régions bantoues peuvent et doivent être établies sur une base rentable; il suffit de mentionner à cet égard que si tel n'était pas le cas, il y aurait d'autant moins de possibilités de concurrence économique.

"Le but du développement de ces régions doit être naturellement de permettre aux collectivités bantoues qui y sont installées de mieux vivre que par le passé et d'assumer la responsabilité de leurs propres progrès et du financement de leurs services, sociaux et autres. On ne peut s'attendre que la population européenne soit disposée à jouer indéfiniment le rôle de tuteur économique; tôt ou tard, les Bantous devront payer leurs propres dépenses et assumer eux-mêmes une responsabilité financière.

"Il convient de souligner tout particulièrement qu'il est illogique et faux d'affirmer que les Européens seront dispensés de sacrifices financiers si l'on applique une politique d'intégration <sup>273</sup>."

"Seule une politique de séparation, qui prend pour base l'unité organique des collectivités bantoues, peut créer les conditions permettant aux Bantous de déterminer le rythme de leurs propres progrès et assurant la protection de la population européenne contre les accusations continuelles de discrimination et de négligence <sup>274</sup>."

"... Il est manifestement indispensable d'assurer la coordination nécessaire entre les industries des régions bantoues et celles des régions européennes, et cette coordination doit s'étendre aussi aux salaires.

"En outre, il paraît évident que les régions européennes et bantoues doivent être développées en tant qu'unité économique; en d'autres termes, ces régions doivent être complémentaires dans toute la mesure du possible. Il est certain que les Bantous ne posséderont pas avant longtemps les capitaux nécessaires aux investissements et que bien des années s'écouleront avant que des capitaux bantous ne soient disponibles

en volume suffisant. Il est donc peu vraisemblable qu'au cours des vingt ou trente années à venir des entreprises privées bantoues créent des industries importantes, notamment si l'on tient compte de leur manque total d'expérience industrielle et administrative; autrement dit, tout développement industriel dans ces régions devra compter sur l'aide de l'Etat ou l'aide privée d'Européens.

"Cette dernière possibilité soulève toutefois de sérieuses objections, et le SABRA considère que l'Etat devrait prendre l'initiative de la création d'industries dans les régions bantoues. Cette tâche pourrait peut-être être confiée à la Division de l'industrie d'une Société de développement des régions bantoues, qui entreprendrait elle-même le développement de ces régions dans tous les domaines, ainsi que le développement des collectivités qui y vivent. Si l'Etat, aidé d'une telle société, accepte d'assumer la responsabilité du développement industriel des territoires bantous, il sera certainement possible de réaliser la coordination nécessaire de la production économique en Afrique du Sud <sup>275</sup>."

295. On trouve dans le *Journal of Racial Affairs*, publié par le SABRA, de nombreux articles consacrés à l'un ou à l'autre aspect du même programme. Ces articles ne manquent presque jamais de souligner qu'il s'agit d'un effort de longue haleine qui exigera un demi-siècle ou plus <sup>276</sup>.

296. Les protagonistes du programme insistent souvent également sur ses aspects positifs pour la population bantoue. Particulièrement typique à cet égard est le passage suivant, extrait d'un article paru dans la même revue en octobre 1952:

"Seule l'application de cette politique de développement séparé peut donner au Bantou l'assurance qu'il atteindra ses propres objectifs sans menacer l'existence des Européens et sans être forcé d'abandonner sa culture et ses traditions. C'est effectivement la seule possibilité que nous ayons d'éliminer les frictions raciales et les conflits raciaux. Cette politique entraînerait naturellement une dépense initiale considérable, mais ce ne serait pas de l'argent donné en aumône. Ce serait un investissement de capitaux qui non seulement assurerait des dividendes matériels, grâce au développement économique de l'ensemble de l'Afrique du Sud, dans lequel Européens et Bantous auraient une part équitable, mais aussi des dividendes peut-être plus importants encore — la paix raciale et l'harmonie.

"Est-ce là le rêve d'un idéaliste? Une telle politique, fondée sur la réalisation des objectifs que se proposent les habitants européens de l'Afrique du Sud et sur le désir de permettre à notre population bantoue de se développer selon ses propres besoins et sa nature, sans qu'elle éprouve de sentiments d'infériorité pour ce qui est bon et beau dans sa propre culture et sans qu'elle soit perpétuellement dominée par les Européens, peut évidemment être taxée d'idéalisme, mais son but est de rendre justice à la fois aux Européens et aux Bantous, et la justice pour tous est un des idéaux de la démocratie. En outre, cette politique est fondée sur tous les faits connus, alors que les champions de l'intégration semblent en ignorer un

<sup>275</sup> *Ibid.*, p. 31 et 32.

<sup>276</sup> Voir par exemple "South Africa Can do without Native Labour", par W. E. Barker, dans *Journal of Racial Affairs*, juillet 1953, p. 24 à 35.

<sup>273</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>274</sup> *Ibid.*, p. 30.



certain nombre. Ils semblent croire que la nature humaine peut être transformée par la vertu d'un ordre, qu'il suffit de dire à l'Européen qu'il n'a rien à craindre pour qu'il change immédiatement ses convictions, qui se sont formées au cours de plusieurs siècles, qui, à tort ou à raison, demeurent dans son esprit, et dont on ne peut faire abstraction. Les idéalistes qui ont essayé d'établir la paix en Europe découvrent à nouveau que la nature humaine ne peut être changée si facilement. Certains avocats de l'intégration semblent croire que seuls les Européens sont civilisés et oublient que les Chinois nous considèrent comme des êtres assez barbares. En raison de ce sentiment de supériorité, ces Européens veulent tendre une main secourable au Bantou et faire de lui un pseudo-Européen, ce qu'il ne peut jamais devenir. D'autres ne veulent simplement pas renoncer à une main-d'œuvre peu coûteuse et inventent toutes sortes de belles excuses pour se justifier à leurs propres yeux et aux yeux du reste du monde.

"La seule façon réaliste d'aborder ce problème consiste à admettre le fait que le conflit entre Européens et Bantous s'aggrave lentement, que l'octroi de certains droits limités n'apaiserait pas le Bantou pour longtemps, mais, en fait, accroîtrait son désir d'autres droits de plus en plus nombreux, et que rien de moins que l'égalité complète ne le satisfait. Il convient de se rendre compte que l'Européen ne signera jamais délibérément ce qu'il croit être son arrêt de mort et que l'intégration doit donc inévitablement provoquer de nouveaux et âpres conflits. La seule conclusion réaliste est donc que les deux groupes raciaux les plus importants de l'Afrique du Sud doivent pouvoir se développer séparément. Si nous comprenons tous cette nécessité, il sera possible de trouver les moyens permettant de mettre en œuvre la politique de développement séparé <sup>277</sup>."

### III. — Mesures se rattachant à l'idée de transformer l'Union Sud-Africaine en un Etat fédéral sur la base d'unités séparées pour chacun des groupes ethniques

297. Diverses personnalités sud-africaines blanches préconisent la formation d'un Etat fédératif sous le nom d'Etats-Unis de l'Afrique du Sud ou de Confédération de l'Afrique méridionale. Il ne s'agit point ici du programme du nouveau Parti fédéraliste constitué en 1953, programme qui vise la révision de la Constitution actuelle dans le sens de l'octroi d'une autonomie plus large aux quatre provinces actuelles de l'Union <sup>278</sup>, mais de projets envisageant un fédéralisme fondé sur l'autonomie de régions habitées par des groupes ethniques distincts.

298. Pour M. J. J. Olivier, le fédéralisme ne serait qu'une forme particulière d'*apartheid* ou de "politique de développement séparé":

"En substance, [la politique de développement séparé] vise à séparer progressivement et systématiquement les deux groupes, permettant à chacun d'exercer des droits politiques et de se développer économiquement à l'intérieur de son propre territoire. Positivement, cela implique un vaste développement des régions indigènes actuelles en Union Sud-Africaine..."

<sup>277</sup> "A Psychological Approach to Separate Development", par P. A. Theron (Université de Stellenbosch), dans *Journal of Racial Affairs*, octobre 1952.

<sup>278</sup> La partie du programme du Parti fédéraliste concernant les non-Européens a été exposée plus haut, au paragraphe 277.

"Sous quelle forme collaboreront finalement le secteur européen et les divers secteurs indigènes, il est difficile de le prévoir, mais il est tout à fait possible que l'évolution se fasse dans le sens du fédéralisme, aboutissant à la constitution d'Etats-Unis d'Afrique du Sud ou d'une Confédération de l'Afrique du Sud <sup>279</sup>."

#### a) Plan fédéraliste de L. M. Thompson, comportant la constitution d'un Etat bantou

299. L. M. Thompson, dans une brochure publiée en 1949 par le South African Institute of Race Relations <sup>280</sup>, va plus loin dans ce sens en posant les principes sur lesquels devrait reposer une Confédération sud-africaine. Après avoir examiné les méthodes suivies dans divers pays à populations multiraciales, il montre qu'une fédération démocratique en Afrique du Sud pourrait être établie sur les bases constitutionnelles suivantes:

"L'Afrique du Sud serait une fédération de cinq Etats: quatre comprenant les régions actuellement hors réserves des provinces et le cinquième comprenant, pour commencer, les réserves actuelles.

"Le gouvernement fédéral se composerait d'un parlement à deux chambres (assemblée et sénat) et d'un cabinet responsable devant l'Assemblée. Les pouvoirs seraient répartis entre les deux assemblées comme à l'heure actuelle.

"L'Assemblée fédérale serait élue au suffrage universel des citoyens adultes, sous réserve seulement de certaines conditions d'instruction.

"Le Sénat fédéral comprendrait un nombre égal de représentants de chaque Etat membre élus par les parlements des Etats.

"Le Cap, le Natal, le Transvaal et l'Etat libre d'Orange auraient chacun un parlement à une seule chambre élue par les électeurs immatriculés ayant leur domicile dans l'Etat, et un cabinet responsable devant le parlement.

"La Réserve ou Etat africain aurait une assemblée unique et un cabinet responsable devant elle. L'Assemblée serait, après quelque temps, élue de la même façon que celle des autres Etats. Mais la méthode "coloniale" de représentation serait adaptée aux circonstances locales aussi longtemps que la majorité de la population... serait administrée par les autorités des tribus.

"Les pouvoirs du gouvernement fédéral seraient définis et permettraient de diriger la politique extérieure et de coordonner le développement économique de la Fédération. Les gouvernements des Etats disposeraient des autres pouvoirs.

"La Constitution serait rigide, ne pourrait être modifiée qu'avec l'assentiment du parlement fédéral et des assemblées des Etats (ou de la majorité du corps électoral consulté dans chaque Etat par référendum).

"La Cour suprême fédérale aurait le pouvoir d'interpréter la Constitution, en particulier en ce qui concerne la délimitation des pouvoirs du gouvernement fédéral et des gouvernements des Etats.

<sup>279</sup> "Apartheid — a Slogan or a Solution?" par J. J. Olivier. L'article a paru d'abord dans le *Journal of Racial Affairs*, publié par le SABRA; il a été réimprimé par le South African Institute of Race Relations. Voir également le programme officiel du SABRA (par. 292 ci-dessus).

<sup>280</sup> *Democracy in Multi-Racial Societies*, Johannesburg, 1949.

"Un pareil système, conclut L. M. Thompson, serait démocratique en ce que tous les citoyens adultes jouiraient, sans distinction de race, de tous leurs droits électoraux. Le droit de vote serait refusé aux illettrés et aux semi-illettrés, pour la raison justifiée qu'un minimum d'instruction est nécessaire pour exercer des responsabilités politiques."

b) *Plan fédéraliste de A. Keppel-Jones, comportant la constitution d'Etats séparés pour les divers groupes*

300. Enfin, il faut signaler le livre d'Arthur Keppel-Jones<sup>281</sup>, qui préconise la constitution d'une fédération comprenant un ou plusieurs Etats membres, pour chacun des groupes ethniques. Le chapitre XV, intitulé "The Federal Constitution", contient notamment les passages suivants :

"Notre constitution fédérale différerait sur certains points importants de celles qui existent actuellement dans le monde.

"Tout d'abord, elle consacrerait la ségrégation raciale sous la forme déjà décrite, tout en interdisant la discrimination fondée sur la race dans d'autres domaines.

"En second lieu, nous aurions en principe une fédération groupant non seulement des Etats, mais des races et des nationalités diverses. Un trait commun aux constitutions fédérales est la représentation égale des Etats à la Chambre haute, quelle que soit l'importance de la population. Ce principe est appliqué même dans notre système unitaire actuel. Mais il ne serait pas souhaitable de le retenir dans le nouveau système envisagé ici. Il en résulterait des manœuvres pour s'assurer des sièges au Sénat grâce à la création de nouveaux Etats. Les Africains, par exemple, se plaindraient parce que leurs deux grands Etats seraient mis en minorité au Sénat par les trois petits Etats de langue anglaise, et à plus forte raison par les quatre Etats indigènes. L'admission des territoires indigènes en tant qu'Etats serait injustement retardée si la composition du Sénat devait en être affectée. Or il est souhaitable de créer des Etats selon les principes naturels de la répartition des races.

"En Afrique du Sud, il faudrait maintenir l'équilibre, non pas entre Etats, mais entre groupes raciaux et entre nationalités. Il existe trois groupes chez nous — les deux collectivités blanches et les non-Européens. C'est le conflit entre ces groupes et entre leurs intérêts et sentiments respectifs qui a été le grand fléau de notre histoire. J'estime que ces trois groupes devraient être également représentés au Sénat.

"Le moyen d'y parvenir serait le suivant : le droit de vote pour les élections au Sénat dépendrait du degré d'instruction, qui serait fixé assez haut — par exemple le diplôme de fin d'études secondaires ou tout autre examen reconnu comme équivalent par une commission désignée à cet effet. Lors de leur inscription sur les listes électorales, les électeurs au Sénat seraient classés par race et par langue d'origine et portés sur les listes correspondantes. Chaque groupe aurait droit à 20 sénateurs. Le groupe non européen serait subdivisé de manière que le sous-groupe de couleur et le sous-groupe asiatique obtiennent une représentation plus importante que ne le justifieraient leurs effectifs ; par exemple, six sénateurs pour le

sous-groupe de couleur, deux pour le sous-groupe asiatique, douze pour le sous-groupe indigène.

"La majorité à la Chambre basse appartiendrait comme à présent au groupe afrikaans ; cependant, ce groupe n'aurait qu'un tiers de la représentation au Sénat. Mais, ensemble, les Européens disposeraient au Sénat d'une majorité des deux tiers. Quelle que soit l'étendue du droit de suffrage dont les non-Européens bénéficieraient aux élections de l'Assemblée, la situation de la population blanche telle qu'elle est assurée par la constitution n'en serait pas affectée puisqu'elle aurait une majorité intangible à la Chambre haute. Ainsi, dans le cadre de la constitution, aucun groupe racial ne pourrait s'arroger "l'autorité" ou la "suprématie". Aucun parti ne pourrait compter exercer le pouvoir à moins de recevoir l'appui substantiel de plusieurs groupes raciaux et nationaux.

"Il y aurait une procédure spéciale pour reviser la constitution. Tout amendement devrait être voté par la majorité simple à l'Assemblée, et la majorité des trois quarts au Sénat.

"Aucun amendement ne pourrait donc être adopté contre la volonté de l'un des trois groupes de la Chambre haute. Même en cas d'unanimité de deux des groupes, il leur faudrait l'appui de cinq membres du troisième groupe pour modifier la constitution.

"Il ne serait pas nécessaire de prévoir à l'Assemblée les distinctions maintenues au Sénat. Une fois les droits et la sécurité des divers groupes ainsi délimités, la liste électorale pour la Chambre basse serait l'instrument convenable de la coopération entre les races. Ce système mettrait un levier puissant aux mains de la civilisation occidentale, sinon de la suprématie blanche. En déterminant les titres à l'électorat, le Parlement pourrait donner aux races attardées l'orientation souhaitée. Le Parlement pourrait, suivant la procédure ordinaire, régler le droit de suffrage ; mais la constitution disposerait que nul ne saurait être exclu de la première élection : a) s'il figure sur la liste électorale ordinaire pour les élections à l'Assemblée, en vertu de l'ancienne constitution, ou b) s'il bénéficie de l'électorat au Sénat en vertu de la nouvelle constitution. Les électeurs remplissant les conditions requises pour voter aux élections de l'une ou l'autre chambre seraient également éligibles à ladite chambre.

"Le Gouverneur général de l'Union serait désigné de la même façon et exercerait les mêmes fonctions qu'à présent, et la situation de ses ministres vis-à-vis de lui-même et vis-à-vis du Parlement serait la même qu'actuellement.

"La Cour suprême de l'Union serait, comme dans les autres fédérations, compétente pour les affaires relevant de la législation fédérale, pour les affaires entre Etats, entre citoyens de différents Etats, entre un Etat et le citoyen d'un autre Etat, entre un citoyen, un Etat ou l'Union et le ressortissant ou le gouvernement d'un autre Etat ; elle interpréterait également la constitution et aurait la compétence nécessaire pour déclarer inconstitutionnelle une loi de l'Union ou d'un Etat. De même qu'en Australie, il serait possible de

<sup>281</sup> *Friends or Foes? Point of View and a Programme for Racial Harmony in South Africa*, Pietermaritzburg.

faire appel devant cette juridiction des décisions des tribunaux d'Etat.

“Le Parlement pourrait, à la majorité simple, admettre un nouvel Etat dans l'Union, sur la demande du corps législatif de cet Etat, à condition qu'il n'en résulte aucune modification des rapports de majorité au Sénat. La population du nouvel Etat serait admise aux collèges électoraux pour le Sénat, sur la base du système en vigueur.

“Outre ces dispositions organiques, la constitution garantirait certains droits et libertés que ni l'Union ni aucun Etat ne serait autorisé à abolir ou à limiter. On a cherché à obtenir cette garantie aux Etats-Unis grâce aux dix premiers amendements — connus sous le nom de *Bill of Rights* — et, par la suite, grâce à quelques autres amendements, en particulier le quatorzième. Ce n'est point là une méthode tout à fait satisfaisante de définir les droits civils, parce que le texte d'une constitution doit être clair et bref, alors que les libertés civiles supposent de nombreuses définitions techniques et détaillées.

“Il serait préférable, avant d'adopter la constitution, de voter une loi ou un ensemble de lois pour codifier ou amender la législation en vigueur sur la question. La constitution elle-même pourrait alors se référer à cette loi par son titre, en faire une partie intégrante de la constitution et la protéger contre tout amendement par la procédure ordinaire.

“Cette loi concernerait la liberté d'expression, la liberté de la presse, la liberté de religion, d'association, de réunion publique et le droit de pétition. Elle définirait dans leurs détails techniques les droits du citoyen en matière de procédure devant les tribunaux. Le *Bill of Rights* des Etats-Unis le fait en termes plus vagues, et définit notamment “le droit d'être jugé promptement et publiquement... et le droit d'être informé de la nature et de la cause de l'accusation; le droit d'être confronté avec les témoins à charge; le droit d'exiger, par des moyens légaux, l'appel de témoins à charge, et d'être assisté d'un conseil pour sa défense”; “le droit des citoyens d'être garantis dans leur personne, leur domicile, leurs papiers et leurs effets contre des perquisitions et saisies abusives... aucun mandat ne devant être décerné sans raison suffisante affirmée sous serment par une déclaration solennelle en tenant lieu, et sans qu'y soient désignés avec précision le lieu où doit être opérée la perquisition et les personnes ou les choses qui doivent faire l'objet de la saisie; le droit de ne pas être, deux fois pour le même crime, menacé dans sa vie ou molesté dans son corps, de ne pas être contraint à témoigner contre soi-même dans aucune affaire criminelle, de ne pas être privé de sa vie, de sa liberté ou de sa propriété sans une procédure conforme au droit; aucune propriété ne pouvant être prise pour un usage public sans une juste indemnité”. Dans notre projet, ces droits seraient définis avec plus d'exactitude.

“Il existe d'autres dispositions du même ordre qui pourraient être introduites dans cette loi ou dans la constitution elle-même. L'une d'elles concernerait la liberté de l'enseignement, qui serait obtenue grâce à la garantie du droit pour les particuliers ou pour les institutions de fonder des écoles, et le droit pour les citoyens d'y envoyer leurs enfants au lieu de les

envoyer dans les écoles publiques. Ceci permettrait d'échapper à tout endoctrinement que le gouvernement d'un Etat pourrait vouloir introduire dans son enseignement officiel.

“Une constitution de cette nature résoudrait, sur le plan politique, le problème de l'accession des races de couleur à la civilisation et à des niveaux de vie plus élevés. Elle permettrait à la longue aux Blancs et aux Noirs de jouer, dans le mécanisme économique, des rôles parallèles et non complémentaires. Si à ce moment on estimait souhaitable de rendre la ségrégation intégrale, la chose serait économiquement réalisable. Si l'on jugeait impossible de continuer à assurer la coopération entre Blancs et Noirs au sein d'une même Union, les Etats où prédominerait la race blanche et les Etats où prédominerait la race noire pourraient décider de se séparer et de suivre chacun leur voie. Si, au contraire, on voulait réaliser une assimilation plus étroite, il serait possible de le faire. Mais aucun groupe ne pourrait se voir imposer une solution contre son gré.”

Le livre contient une carte de la fédération projetée: elle comprendrait quatre Etats indigènes, six Etats européens (dont trois où la langue anglaise serait prédominante, deux à prédominance afrikaans et un où les deux groupes se balancent à peu près); enfin, un petit Etat indien (Inanda).

301. On remarquera que le plan, tel qu'il a été exposé, donne des solutions pour trois des quatre sections de la population: les Européens, les Bantous et les Indiens. Pour ce qui est du quatrième groupe, les gens de couleur, Keppel-Jones, après avoir constaté leur assimilation culturelle au groupe européen, dont ils ont adopté depuis longtemps les langues et les usages, propose la “complète intégration aux Européens, sauf dans le domaine des relations sociales, celles-ci devant se régler elles-mêmes par le jeu des sanctions sociales naturelles”<sup>282</sup>.

302. Un autre problème que l'auteur examine est celui du traitement des membres des groupes minoritaires sur le territoire des divers Etats formant la fédération. Voici ce qu'il dit au sujet des droits civils et économiques des groupes minoritaires et en particulier des Indigènes qui habitent dans les Etats où prédominent les Européens<sup>283</sup>:

“Ils auraient les mêmes libertés civiles que n'importe qui d'autre sous la garantie de la constitution fédérale. C'est dans l'établissement de leurs droits économiques que se trouve la clef du succès de toute la proposition.

“L'homme blanc, ou plutôt civilisé, est fondé à prétendre qu'il ne doit pas être exposé à la concurrence d'éléments qui peuvent l'évincer, non parce qu'ils sont plus habiles ou plus compétents, mais parce qu'ils ne peuvent se contenter du salaire qu'on verse aux non-civilisés. En revanche, il est injuste de le protéger contre la concurrence d'hommes qui ont les mêmes niveaux de vie et qui perçoivent les mêmes salaires, mais qui revendiquent la possibilité de montrer qu'ils sont plus habiles et plus compétents. Une telle protection ne serait pas seulement injuste; elle retirerait à l'homme blanc le stimulant nécessaire au maintien de ses propres qualités.

<sup>282</sup> *Ibid.*, p. 185.

<sup>283</sup> *Ibid.*, p. 194 à 198.

“Je voudrais suggérer maintenant quelques principes et des règles générales. Tout d’abord, en vertu du principe “à travail égal, salaire égal”, il ne saurait y avoir de barrière de couleur sur le plan économique. Deuxièmement, il faudrait former les ouvriers non spécialisés et les encourager à améliorer leur rendement en stabilisant leur emploi dans certaines industries. Troisièmement, il faudrait les encourager à augmenter leur productivité en supprimant les obstacles à leur avancement et en leur ouvrant des possibilités de dépenses qui leur sont actuellement interdites. Quatrièmement, on pourrait appliquer une politique de mécanisation qui réduirait la proportion de la main-d’œuvre non spécialisée par rapport à la main-d’œuvre spécialisée. (Un accroissement du taux des salaires de la main-d’œuvre non spécialisée stimulerait ce processus en Afrique du Sud, comme cela a été le cas dans tous les autres pays.)

“Il importe de compléter ces mesures par une autre politique, de nature transitoire. Seuls un petit nombre d’Indigènes seront aptes à occuper immédiatement des emplois rémunérés au taux des salaires européens. Beaucoup d’autres pourront atteindre ce niveau après avoir travaillé à des taux inférieurs, et après avoir accru progressivement leur productivité. Ils n’auront pas la possibilité de le faire là où ils se trouveront en concurrence avec la main-d’œuvre européenne. Mais cela pourra devenir possible pour des professions telles que celles du bâtiment, du commerce et du secteur de la distribution de l’alimentation et d’autres, aussi bien dans les Etats indigènes que dans les réserves indigènes situées hors de ces Etats.

“Nous avons donc deux principes :

“i) Dans toute l’Union, liberté d’accès à toutes les professions pour toutes les races sur la base des salaires de la main-d’œuvre européenne ; et

“ii) Dans les réserves indigènes, rémunération des emplois spécialisés à un taux inférieur, là où le travail est exécuté au profit d’un public local, et où il n’y a pas concurrence avec des entreprises analogues installées ailleurs.

“Le point suivant concerne les services sociaux et les services publics. Il importe que ces services soient mis à la disposition de toutes les races dans des conditions analogues. La constitution fédérale pourrait donc prévoir qu’après un délai suffisant pour permettre les ajustements nécessaires, tous ces services

seraient portés au même niveau pour toutes les races. Nul ne pourrait se voir refuser, pour des raisons fondées sur la race ou la couleur, l’accès dans les autobus, tramways, salles d’attente, voitures de première classe des chemins de fer, écoles, universités, piscines, plages, bibliothèques ou autres institutions ou services publics, à moins qu’on ne mette à sa disposition des services spéciaux d’un niveau équivalent.

“Il serait interdit, aussi bien à l’Union qu’aux Etats, de faire exception de race pour la détermination des normes en matière de services sociaux prévus par la loi. C’est-à-dire qu’il pourrait y avoir des écoles et des hôpitaux séparés, mais que ces établissements devraient être accessibles aux diverses races dans les mêmes conditions. Si l’instruction est libre et obligatoire, elle doit être libre et obligatoire pour tous. Il en est de même des services englobés sous le terme de sécurité sociale.

“En matière de pensions, d’assurances contre le chômage, les accidents et la maladie, aucune distinction ne saurait être fondée sur la race, alors que d’autres motifs de distinction seraient naturellement admis.”

303. L’auteur prévoit qu’il ne sera pas possible d’établir les Etats indigènes immédiatement<sup>284</sup> :

“Ce qu’on veut réaliser, c’est une organisation d’Etats indigènes ; mais il faudra du temps pour y parvenir. Les habitants de ces Etats ne sont pas encore aptes à assumer, dans leur plénitude, les responsabilités inhérentes à l’autonomie. L’économie de ces Etats n’est pas assez développée pour supporter la totalité des frais qu’entraînerait cette autonomie. Suivant l’exemple des Etats-Unis — et en vérité de la plupart des Puissances coloniales — nous pourrions donner d’abord à ces Etats le statut de territoires restant sous le contrôle du gouvernement fédéral. Le gouvernement fédéral serait chargé d’en assurer le développement économique. Par étapes successives, en commençant au niveau local le moins élevé, les habitants apprendraient à se gouverner et à exercer des responsabilités administratives. Il serait procédé au recrutement et à la formation des futurs fonctionnaires. Dès qu’un territoire acquerrait la maturité suffisante — et certains y parviendraient plus vite que d’autres — il serait admis au statut d’Etat avec la plénitude de ses droits. Une période analogue de transition, plus courte cependant, pourrait être nécessaire pour le territoire indien d’Inanda.”

<sup>284</sup> Ibid., p. 198 et 199.

## Chapitre VII

### BREF EXPOSE DES EXPERIENCES PERTINENTES D'AUTRES PAYS

304. Comme il a été indiqué ailleurs<sup>285</sup>, la Commission a jugé nécessaire de compléter l’examen des mesures proposées dans l’Union Sud-Africaine même pour la solution du problème racial par un examen de l’expérience d’autres pays qui ont eu à faire face à des difficultés analogues. Il lui a paru en effet que ces expériences sont susceptibles de fournir certains enseignements que l’Union pourrait utiliser pour le règlement pacifique de son grave et difficile problème.

305. La Commission sait que des conditions et des

circonstances propres à l’Union Sud-Africaine donnent au problème racial, dans ce pays, un aspect particulier. La Commission s’est déjà exprimée clairement à ce sujet dans son premier rapport (A/2505 & A/2505/Add.1). Toutefois, elle pense que l’expérience d’autres pays offre des éléments pouvant être utilisés dans une certaine mesure avec fruit, aussi bien pour analyser le problème que pour trouver le chemin menant à sa solution. Il faut que ces éléments soient exposés et diffusés pour qu’ils contribuent à former le courant d’opinion indispensable et à l’orienter sur la possibilité d’arriver à une solution pacifique.

<sup>285</sup> Voir par. 34 et suiv.



306. La Commission a étudié avec beaucoup de soin les expériences en question. Ainsi qu'elle a déjà eu l'occasion de le dire, elle a demandé à tous les Etats Membres des Nations Unies de lui faire part de leur expérience respective et elle s'est adressée à certaines organisations intergouvernementales et non gouvernementales pour obtenir d'autres éléments en la matière <sup>286</sup>. Elle a enfin demandé au Secrétaire général des Nations Unies de lui communiquer les renseignements qui pouvaient déjà être en sa possession.

307. De plus, la Commission a obtenu le concours d'un éminent sociologue et anthropologue brésilien, le professeur Gilberto Freyre, lequel a établi une "Etude sur les méthodes les plus efficaces pour éliminer le conflit racial ou les tensions raciales, ainsi que les pratiques de discrimination raciale que des pays situés dans des régions géographiques différentes ont employées pour aboutir à un résultat plus positif, notamment des pays où les conditions se rapprochent le plus de la situation dans l'Union Sud-Africaine <sup>287</sup>".

308. Les éléments ainsi recueillis ont été publiés par la Commission dans des documents publics et, bien que la Commission n'ait pas cru devoir les inclure dans le présent rapport, ils en sont un complément naturel. Il est du reste certain qu'ils aideront l'Assemblée générale à se faire une opinion précise de la façon dont elle pourra aider le peuple sud-africain à résoudre son conflit racial de manière pacifique.

309. Malgré cette restriction, la Commission a jugé utile d'inclure dans la présente étude, à titre d'exemple, un bref exposé des méthodes employées dans certains pays et qui pourraient servir à dégager les grandes directives générales dont les divers systèmes se sont inspirés. Elle a choisi celles qui lui ont paru particulièrement saillantes.

310. En choisissant ces exemples, qui appartiennent aux diverses régions du monde, elle n'a pas tenu compte du régime politique ou du système économique pratiqué dans le pays, parce qu'elle croyait fermement que la mise en œuvre du grand principe de non-discrimination inscrit dans la Charte des Nations Unies ne devait connaître de différences, ni en fonction du lieu, ni en fonction du régime politique ou du système économique. La Commission est heureuse de constater que les faits vérifient ses vues et que, sur ce point tout au moins, il y a un accord général parmi les peuples.

311. En essayant de classer les méthodes qui ont ainsi été suivies pour assurer la coexistence harmonieuse et pacifique des groupes distincts, la Commission s'est aperçue que les divers pays ont eu recours, soit séparément, soit simultanément, à l'un ou l'autre des trois procédés préconisés dans l'Union Sud-Africaine même et dont l'étude fait l'objet du chapitre précédent, soit i) l'intégration des groupes, ii) leur séparation totale ou iii) leur séparation dans le cadre d'une organisation fédérative.

## I. — Solutions par l'intégration des groupes distincts

312. La Commission a choisi à titre d'exemples quatre pays, dont trois appartiennent à l'Amérique latine et sont l'un de formation *française*, Haïti; le deuxième de formation *espagnole*, le Salvador; et le troisième de formation *portugaise*, le Brésil; alors que le quatrième est

situé en Amérique du Nord et est surtout de formation *anglo-saxonne*, les Etats-Unis d'Amérique. Ce choix se justifie, au surplus, par le fait que dans les pays du premier groupe l'intégration est d'ores et déjà un fait accompli, alors qu'aux Etats-Unis on voit le processus d'intégration s'opérer sous nos yeux, par des mesures progressives mais constantes.

### PAYS DE L'AMÉRIQUE LATINE

313. L'Amérique latine offre un exemple très caractéristique d'intégration de différents groupes ethniques dans une culture commune et un ordre social et juridique commun. Il est évident que cette intégration n'est pas parfaite et qu'il reste, dans de nombreux pays, des groupes indigènes, plus ou moins nombreux, qui ne se sont pas encore intégrés à cette culture et à cet ordre communs; ce dernier fait est dû plutôt à certaines conditions sociales et économiques qu'à une résistance délibérée de la part des autres groupes de la population. De toute manière, dans bien des cas, en particulier au Brésil, au Venezuela, en Amérique centrale et à Cuba, où existaient de forts contingents d'Indigènes, d'Européens et d'Africains, cette intégration a atteint un degré remarquable et les conflits raciaux ont complètement disparu. Il faut reconnaître cependant que ce phénomène a été grandement favorisé par une série de facteurs et de circonstances, tels que la configuration géographique, le climat, l'empreinte religieuse et la tradition historique des conquistadors — facteurs dont l'influence n'a pas été aussi sensible dans d'autres pays, si même ils s'y sont fait sentir. Le professeur Freyre, dans son étude précitée <sup>288</sup>, présente une analyse fouillée de divers facteurs dont l'ensemble a produit des résultats très différents en Amérique latine, en Amérique du Nord et en Afrique du Sud.

Une conclusion remarquable se dégage de l'expérience des pays de l'Amérique latine, savoir que cette intégration ne s'est nullement opposée à la conservation des valeurs essentielles de la culture européenne. Bien au contraire, ainsi que l'affirme le professeur Freyre, cette expérience a démontré que "la civilisation européenne, ainsi que ses valeurs essentielles, peuvent être préservées et même développées par des non-Européens".

En outre, les vingt républiques de l'Amérique latine, dans leurs constitutions respectives, ont proclamé l'égalité devant la loi de tous leurs habitants, sans distinction de race, de naissance ou de religion. Les conditions qui y sont mises à la jouissance des droits civils et à l'usage des droits politiques sont rigoureusement fixées par la loi et sont communes à tous les citoyens, quelle qu'en soit l'origine.

Il est intéressant de rappeler ici la déclaration et l'engagement contenus dans l'article 29 de la Charte de l'Organisation des Etats américains, signée à Bogota en mai 1948, qui se lit en partie comme suit:

"Les Etats Membres de l'Organisation sont d'accord sur la nécessité de développer leur législation sociale sur les bases suivantes: tous les êtres humains, sans distinction de race, nationalité, sexe, croyance ou condition sociale, ont droit au bien-être matériel et au développement spirituel dans des conditions de liberté... d'opportunités et de sécurité économique <sup>289</sup>".

<sup>286</sup> Ibid. Les analyses des informations recueillies par la Commission se trouvent dans le document A/AC.70/2.

<sup>287</sup> Voir A/AC.70/3.

<sup>288</sup> Ibid.

<sup>289</sup> Voir *Annuaire des droits de l'homme pour 1948*, Publication des Nations Unies, No de vente: 1950.XIV.4, p. 503.



314. Comme on le sait, le territoire qui forme aujourd'hui la République d'Haïti a été, depuis sa découverte par Christophe Colomb en 1492, sous la domination espagnole jusqu'à la prise de possession de la partie occidentale de l'île par les Français à partir de 1625. Cette prise de possession fut reconnue par l'Espagne en 1697 (traité de Ryswick). La domination française dura jusqu'à la proclamation de l'indépendance haïtienne, le 1er janvier 1804.

La colonie française de Saint-Domingue développa ses ressources d'une façon merveilleuse et acquit très vite une prospérité incomparable qui en fit la "reine des Antilles", comme on se plut à l'appeler. Mais toute cette prospérité reposait sur le travail forcé et sur l'esclavage, que les Français avaient considérablement développés par l'importation chaque année de milliers de Noirs tirés de diverses régions de l'Afrique.

La population coloniale était divisée en trois classes : les *Blancs*, qui étaient les maîtres ; les *affranchis*, Mulâtres et Nègres émancipés, qui ne possédaient, en vertu du Code noir de 1685, que des droits limités ; les *esclaves*, assimilés au bétail et livrés aux caprices souvent cruels de leurs propriétaires.

Les Blancs français ne montrèrent pas au début de répulsion pour les Noirs, et beaucoup de colons s'unirent légalement ou illégalement à leurs Nègresses — ce qui fait que les Mulâtres ou Métis se multiplièrent jusqu'à atteindre vers 1789 le chiffre de 48.000 contre 30.000 Blancs et 450.000 esclaves, ces derniers comprenant également des gens de couleur qui n'avaient pas été affranchis. Le préjugé de couleur fut créé systématiquement par le gouvernement métropolitain qui, particulièrement sous Louis XV, émit de nombreux règlements ou ordonnances pour prohiber les unions légitimes ou illégitimes entre Blancs et Noirs ou sang-mêlé et établir entre les trois classes de la population des distinctions de plus en plus rigides.

Les durs traitements auxquels étaient soumis les esclaves et les humiliations infligées aux affranchis, Noirs et Mulâtres — dont quelques-uns avaient pu acquérir une excellente éducation — provoquèrent de nombreuses révoltes qui furent réprimées avec rigueur. La Révolution française et sa Déclaration des droits de l'homme et du citoyen encouragèrent les efforts de ces opprimés, et, le 29 août 1793, l'esclavage fut aboli à Saint-Domingue. En 1801, le Nègre génial Toussaint-Louverture, devenu gouverneur de la colonie, promulgua une constitution qui transformait Saint-Domingue en un "dominion" presque autonome, "faisant partie, comme elle disait, de l'Empire français". Dans cette constitution, Toussaint avait fait inscrire ces trois articles (3, 4 et 5) : "Il ne peut exister d'esclaves sur ce territoire ; la servitude y est à jamais abolie. Tous les hommes y naissent, vivent et meurent libres et Français. — Tout homme, quelle que soit sa couleur, y est admissible à tous les emplois. — Il n'y existe d'autre distinction que celle des vertus et des talents, et d'autre supériorité que celle que la loi donne dans l'exercice d'une fonction publique. La loi est la même pour tous, soit qu'elle punisse, soit qu'elle protège."

Ces principes de liberté et d'égalité pour tous les hommes se heurtèrent à l'hostilité de Napoléon Bonaparte, qui était devenu Premier Consul en France et

qui considéra comme un acte de rébellion la promulgation de la Constitution de 1801. Bonaparte envoya dans l'île une forte armée, sous le commandement de son beau-frère, le général Leclerc, chargée de renverser Toussaint, de rétablir l'esclavage à Saint-Domingue et ensuite de consolider la puissance française en Louisiane et dans la vallée du Mississippi.

Le général Leclerc proclama le rétablissement de l'esclavage à Saint-Domingue. Mais Jean-Jacques Dessalines et Alexandre Pétion — le premier Noir, le second Mulâtre, tous les deux généraux de l'armée indigène — s'unirent pour reprendre la lutte en vue, cette fois, de l'indépendance complète.

La proclamation de l'indépendance d'Haïti, le 1er janvier 1804, ne marqua pas seulement la naissance d'un Etat parmi tant d'autres : elle fut l'affirmation de la *liberté humaine* par l'abolition de l'esclavage, et la consécration du principe de l'*égalité des races* par l'entrée victorieuse d'un peuple d'origine nègre dans la société des nations civilisées.

Après la proclamation de l'indépendance, Dessalines avait ordonné comme mesures de représailles le massacre des colons, et fait inscrire dans la Constitution impériale de 1805 qu'aucun "Blanc" ne serait admis dans le nouvel Etat en qualité de maître ou de propriétaire. Mais cette exclusion n'était pas absolue et ne comportait, en réalité, aucune discrimination raciale, puisque la nationalité haïtienne était accordée aux Blancs libéraux, dont plusieurs avaient pris parti pour les Indépendants et avaient accepté de partager leur sort, de même qu'aux femmes blanches restées en Haïti après la guerre et aux soldats allemands et polonais survivants de l'expédition Leclerc, pour lesquels Dessalines avait une sympathie particulière. L'article 28 de la Constitution républicaine de 1806 disait : "Sont reconnus Haïtiens les Blancs qui font partie de l'armée, ceux qui exercent les fonctions civiles et ceux qui sont admis dans la République à la publication de la présente Constitution." La Constitution faisait également d'Haïti un "havre de grâce" pour tous les hommes d'origine africaine ou indienne, qui venaient y chercher refuge afin d'échapper à l'esclavage qui sévissait encore dans les autres pays d'Amérique : ils devenaient libres dès qu'ils mettaient le pied sur le sol haïtien.

Les étrangers — Blancs ou autres — furent donc admis de bonne heure dans le jeune Etat, bien que, à la même époque, des pays voisins eussent formellement défendu l'entrée de leur territoire à ses nationaux. Ils peuvent aujourd'hui se naturaliser Haïtiens et, dans ce cas, ils jouissent des mêmes droits politiques et civils accordés aux citoyens d'Haïti, *sans distinction de couleur, de sexe, de religion ou de langue*.

La seule restriction imposée aux étrangers, sans aucune discrimination de couleur, est de ne pouvoir acquérir la propriété immobilière, excepté pour les besoins de leur logement, de leur commerce ou de leur industrie, mesure politique et économique qui a paru nécessaire pour empêcher l'accaparement des terres et le rétablissement du servage indigène sous la forme du salariat agricole.

Par les distributions de terres qui furent faites aux officiers, sous-officiers et soldats de l'armée de l'indépendance en 1809 et 1814, la *petite propriété* a été créée au bénéfice des paysans, qui sont maîtres en majorité des champs qu'ils cultivent — ce qui donne à la communauté haïtienne une large base démocratique, les ruraux repré-

<sup>200</sup> Voir la réponse du Gouvernement d'Haïti à la demande de renseignements de la Commission (A/AC.70/2, annexe A/I).

sentant à peu près 83 pour 100 de la population totale, soit 2.905.000 sur 3.500.000.

Un autre principe constitutionnel, qui a puissamment contribué à modeler le visage démocratique d'Haïti, c'est le principe, adopté de bonne heure par l'Etat haïtien, de l'obligation de l'instruction primaire et de la gratuité de l'enseignement public à tous les degrés (primaire, secondaire, supérieur, professionnel), qui permet à tous les enfants d'Haïti, sans distinction d'origine, de sexe ou de croyance, d'accéder à la plus haute culture, de participer à la vie publique de la nation et d'occuper, chacun selon ses mérites ou sa capacité, les fonctions les plus élevées de l'Etat.

On peut dire qu'en Haïti il s'est produit non seulement une intégration absolue dans une culture, un ordre social et juridique communs, mais une fusion complète des différents groupes ethniques.

#### b) Salvador

315. Le Salvador, qui ressemble beaucoup à d'autres pays de l'Amérique latine, diffère d'Haïti par la composition ethnique de sa population et aussi par les méthodes qui furent employées par ses colonisateurs espagnols dans leurs rapports avec les habitants indigènes, dits Indiens.

L'un des commissaires civils envoyés en 1792 à Saint-Domingue par la Convention nationale — Sonthonax — disait dans l'un de ses discours: "Il est bien constant que les Espagnols n'ont jamais connu les distinctions de couleur, car, dans les possessions espagnoles, les Blancs, les hommes de couleur et les Noirs libres parviennent indistinctement aux emplois civils, militaires et même ecclésiastiques: il y a en effet des Noirs revêtus de l'épiscopat dans leurs possessions de l'Amérique du Sud."

Le cas du Salvador peut donc être considéré comme typique.

316. Dans la réponse qu'il a adressée à la demande de renseignements de la Commission, le Ministre des relations extérieures du Salvador, après avoir indiqué que son pays n'a jamais connu de difficultés provenant de conflits entre groupes ethniques, dit ce qui suit:

"La Commission n'ignore certainement pas que, dans la formation historique de la population salvadorègne, la race blanche des conquérants espagnols et la race indigène des aborigènes américains ont joué un rôle prépondérant et presque exclusif.

"A la différence de ce qui s'est passé dans d'autres pays de notre continent, où les conquérants ont formé un groupe à part, reléguant les Indigènes dans des régions déterminées, les exterminant ou simplement s'abstenant de tout rapport avec eux, la conquête du Salvador a été suivie d'une grande œuvre de colonisation entreprise par les Espagnols, qui a permis aux Indigènes américains d'assimiler une partie de la culture et de la civilisation de leurs conquérants: les deux races ont fusionné de telle manière qu'elles ont donné naissance à une nouvelle race nettement américaine, celle des Métis, qui, en fait, constituent la majorité de la population salvadorègne et des peuples latino-américains qui n'ont pas connu de courants d'immigration après la conquête de la colonisation espagnole.

"Bien qu'il soit certain qu'il existe encore au Salvador de petites communautés indigènes dans les villages d'Izalco et de Nahuizalco, ces groupes n'ont jamais posé de problèmes de discrimination raciale, car ils se sont assimilés au reste de la population,

vivant avec elle sur un pied d'égalité, jouissant des mêmes droits et soumis aux mêmes obligations.

"Telle est, en bref, la situation sociale qui existe au Salvador et qui est en harmonie avec notre Constitution politique, dont l'un des articles stipule: "Tous les hommes sont égaux devant la loi. La jouissance des droits civils ne peut être limitée pour des raisons fondées sur des différences de nationalité, de race, de sexe ou de religion<sup>201</sup>."

#### c) Brésil

317. Le Brésil constitue un cas extrêmement intéressant d'intégration raciale et de coexistence pacifique de différents groupes ethniques: Européens (Portugais), Aborigènes, Nègres d'Afrique et, plus tard, immigrants allemands, japonais, italiens, etc.

Dans l'étude du professeur Freyre, le développement de ce processus d'intégration est expliqué de façon très précise, ainsi que ses causes et les circonstances particulières qui l'ont accompagné. On y voit clairement que la tradition actuelle du Brésil est bien antérieure à l'indépendance de ce pays et qu'elle constitue une expression de la politique appliquée par le Portugal dans toutes ses colonies, politique que l'Empire et la République ont maintenue et renforcée. On s'explique ainsi que le Brésil puisse aujourd'hui s'enorgueillir avec raison d'avoir résolu d'une façon heureuse un problème dont les conséquences auraient pu être graves et dont d'autres peuples n'ont pu, jusqu'à présent, se libérer.

318. La Commission a jugé utile de reproduire quelques passages de l'ouvrage *Races et classes dans le Brésil*, par le professeur Charles Wagley, publié à la suite d'une enquête faite sous les auspices de l'UNESCO en 1951, et qui contient une synthèse fort éloquentes de la situation raciale au Brésil.

"Le Brésil est connu dans le monde entier pour son attitude démocratique en matière raciale. Sur tout son immense territoire, qui s'étend sur la moitié d'un continent, les préjugés et discriminations de race sont insignifiants par comparaison à bien d'autres pays.

"Au Brésil, trois souches différentes — Amérindiens, Noirs et Européo-Caucasiens — se sont mêlées pour former une société où les tensions et conflits raciaux sont particulièrement bénins, malgré la grande diversité ethnique de la population.

"La première phase de l'histoire coloniale du Brésil fut marquée par le massacre et l'asservissement de la population indienne; vint ensuite une période beaucoup plus longue, qui ne prit fin qu'en 1888 et pendant laquelle une importante population noire fut maintenue en esclavage. Mais, comme l'ont souligné plusieurs écrivains, les colonisateurs portugais du Brésil étaient, par rapport à bien des Européens, particulièrement dépourvus de préjugés raciaux.

.....

"Il est incontestable que, dès le début, de nombreux croisements ont eu lieu entre Portugais, d'une part, et Indiens et Noirs, d'autre part. Bientôt, le *Mameluco*, enfant d'un père portugais et d'une mère indienne, et le *Mulato*, généralement issu d'un père européen et d'une mère noire, devinrent les éléments importants de la population brésilienne et les mélanges de race se poursuivirent pendant quatre cents ans. La population actuelle du Brésil compte des individus dotés des caractéristiques physiques de chacune des trois souches ethniques, et l'on y observe toutes les

<sup>201</sup> A/AC.70/2, annexe A/I.

combinaisons et tous les dosages possibles de ces trois éléments <sup>292</sup>.”

319. Il semble incontestable que l'Eglise catholique romaine ait fait un apport considérable dans la genèse et le développement de cette attitude. Tout homme libre, de quelque race qu'il ait été, pouvait être admis dans le clergé et même atteindre les échelons supérieurs de la hiérarchie ecclésiastique. Des institutions charitables, telles que les *Santas Casas* ont été créées afin de fournir un secours aux Blancs comme aux Noirs en cas de maladie, indigence, décès, etc.; ces institutions s'occupaient en particulier des orphelins, y compris ceux qui avaient atteint l'âge de se marier. Voici comment le même auteur décrit la situation qui en résulta :

“Qui plus est, l'existence d'anciens esclaves n'a pas donné naissance au Brésil — comme aux Etats-Unis d'Amérique ou aux Antilles britanniques — à une société fondée sur le régime des castes, où des barrières rigides se dressent entre les différents groupes raciaux. Au Brésil, dès que le Noir et le Mulâtre eurent accédé à la liberté, ils jouirent des droits civiques et participèrent à la vie publique. Bien des individus d'ascendance négroïde partielle ou totale ont joué un rôle important dans la vie culturelle et politique du Brésil. On en rencontre aujourd'hui dans les hautes sphères de la société brésilienne, où aucune tension et aucun conflit d'ordre racial ne pèsent sur la vie individuelle et nationale. A l'heure actuelle on peut affirmer qu'au Brésil il ne se pose pas de “problème racial”, au sens que prend cette expression dans bien d'autres parties du globe; des individus appartenant aux trois souches principales, ou issus de tous les croisements possibles entre ces races, entretiennent des relations essentiellement paisibles. Tous sont des Brésiliens fiers de leur grande patrie et qui prennent leur part de toutes ses difficultés et de toutes ses possibilités.

.....

“Car ces difficultés existent et le Brésil ne peut avoir la vanité de croire qu'il a atteint dans ce domaine la perfection absolue.

.....

“Les Brésiliens, dit encore M. Wagley, qui connaissent bien les réalités sociales de leur pays conviendront que, si les préjugés raciaux n'y existent pas, certaines formes atténuées de discrimination raciale se manifestent encore et sont même en voie de développement dans certaines régions. Il est au Brésil des attitudes d'esprit et des stéréotypes traditionnels très répandus qui sont l'indice d'un certain mépris à l'égard du Noir et du Mulâtre. Les “gens de couleur”, descendants d'esclaves, s'y heurtent à des obstacles bien connus lorsqu'ils veulent s'élever socialement. L'ampleur croissante des mesures discriminatoires dans des centres comme Sao-Paulo et Rio-de-Janeiro a amené le Congrès national à voter une loi qui fait de la discrimination raciale un acte délictueux.”

<sup>292</sup> D'après le recensement de 1940, le Brésil comptait une population de 41.236.315, composée des groupes ethniques suivants : Blancs, 26.171.773 (63,5 pour 100); Mulâtres, 8.744.365 (21,1 pour 100); Nègres, 6.035.869 (14,6 pour 100); Indiens, 242.320 (0,6 pour 100). Le professeur L. M. Thompson, qui rapporte ces chiffres dans sa brochure *Democracy in Multi-Racial Societies* (p. 32), fait observer que parmi les Blancs brésiliens figurent une proportion considérable de Mulâtres de teint clair.

320. Il n'est pas sans intérêt de relater l'origine de la loi à laquelle M. Wagley fait allusion, et qui est la loi No 1390 du 3 juillet 1951, qualifiant délits contraventionnels les actes résultant de préjugés de race ou de couleur, reproduite *in extenso* en annexe à la première réponse du Gouvernement du Brésil <sup>293</sup> à la demande d'information formulée par le Secrétaire général conformément à la résolution 303 F (XI) adoptée le 9 août 1950 par le Conseil économique et social.

A la suite de l'immigration massive des dernières décades, le Brésil a absorbé un nombre considérable d'individus provenant de pays européens, qui manifestent des attitudes très différentes, en ce qui concerne les rapports interraciaux, de celles qui prévalent normalement au Brésil. Le résultat fut que l'accès d'un hôtel de Sao-Paulo a été refusé, il y a quatre ans environ, en raison de sa couleur, à une artiste nord-américaine connue qui s'y était arrêtée au cours d'une tournée professionnelle. Ce fait provoqua des protestations, non seulement à Sao-Paulo, mais dans le pays tout entier, et c'est dans ces circonstances que fut adoptée la loi précitée. Les principales dispositions de cette loi sont comme suit :

“Article premier. — Constitue un délit contraventionnel, puni conformément aux dispositions de la présente loi, le refus par tout établissement commercial ou tout établissement d'enseignement de loger, servir ou recevoir un client, un acheteur ou un élève en raison d'un préjugé de race ou de couleur.

“Sera considéré comme auteur du délit le directeur, le gérant ou la personne responsable de l'établissement.

“Article 2. — Le refus de loger dans un hôtel, une pension, une auberge, ou un établissement répondant aux mêmes fins, en raison d'un préjugé de race ou de couleur, sera puni d'une peine de prison simple de trois mois à un an et d'une amende de cinq mille à vingt mille cruzeiros.

“Article 3. — Le refus de vendre des marchandises dans un magasin quel qu'il soit ou de servir des clients dans des restaurants, cafés, pâtisseries et autres endroits similaires ouverts au public, où sont servis des aliments, des boissons, des rafraîchissements et des friandises, en raison d'un préjugé de race ou de couleur, sera puni d'une peine de prison simple de quinze jours à trois mois ou d'une amende de cinq cents cruzeiros à cinq mille cruzeiros.

“Article 4. — Le refus d'admettre dans un établissement public de divertissement ou de sport, ainsi que dans les salons de coiffure, en raison d'un préjugé de race ou de couleur, sera puni d'une peine de prison simple de quinze jours à trois mois ou d'une amende de cinq cents cruzeiros à cinq mille cruzeiros.

“Article 5. — Le refus d'inscrire un élève dans un établissement d'enseignement quels qu'en soient le degré et les cours donnés, en raison d'un préjugé de race ou de couleur, sera puni d'une peine de prison simple de trois mois à un an ou d'une amende de cinq cents cruzeiros à cinq mille cruzeiros.

“S'il s'agit d'un établissement d'enseignement officiel, la peine sera la révocation de l'auteur du délit, lorsque l'enquête aura établi sa responsabilité.

“Article 6. — Si quelqu'un se voit refuser l'accès d'une fonction publique ou l'entrée au service des forces armées, en raison d'un préjugé de race ou de couleur, le fonctionnaire qui dirige le service chargé

<sup>293</sup> Voir E/CN.4/Sub.2/122/Add.36.

de recevoir les candidatures sera révoqué, lorsque l'enquête aura établi sa responsabilité.

"Article 7. — Le refus de donner un emploi ou du travail dans une entreprise autonome, une société d'économie mixte, une entreprise de services publics ou une entreprise privée, en raison d'un préjugé de race ou de couleur, sera puni d'une peine de prison simple de trois mois à un an et d'une amende de cinq cents cruzeiros à cinq mille cruzeiros, s'il s'agit d'une entreprise privée; dans le cas d'une entreprise autonome, d'une société d'économie mixte ou d'une entreprise de services publics, le responsable sera démis de ses fonctions.

"Article 8. — En cas de récidive, dans le cas d'établissements privés, le juge pourra prononcer la peine supplémentaire de fermeture pour une période ne dépassant pas trois mois."

Il y a lieu de douter cependant de la nécessité d'une telle loi dans un pays comme le Brésil: il est probable que les attitudes discriminatoires, qui y sont en quelque sorte une nouveauté d'importation étrangère, disparaîtront d'elles-mêmes avec le temps sous l'influence de l'éducation.

321. Le Gouvernement du Brésil, dans sa deuxième réponse<sup>294</sup> à la même demande d'information, a communiqué en outre ce qui suit:

"Les Indigènes qui vivent encore au Brésil s'adaptent progressivement à la civilisation, par les soins d'un service spécialisé, le "Service de protection des Indiens", et leur capacité civile est régie par l'article 6 du Code civil, où figure la disposition annexe que voici:

"Les sylvicoles seront soumis au régime tutélaire institué par les lois et règlements spéciaux, régime qui cessera à mesure qu'ils se seront adaptés à la civilisation."

#### PAYS DE L'AMÉRIQUE DU NORD

##### d) *Etats-Unis d'Amérique*

322. La Constitution et le *Bill of Rights* des Etats-Unis ont proclamé les droits de tous les hommes à la liberté et au bonheur. Mais les Nègres restèrent dans l'esclavage aux Etats-Unis non plus comme auparavant, à cause de leurs "croyances païennes", mais à cause de la couleur plus ou moins foncée de leur peau. Il fallut une terrible guerre entre le Sud esclavagiste et le Nord abolitionniste pour amener l'Acte d'émancipation du 22 septembre 1862 par lequel Abraham Lincoln mettait fin à ce régime d'exploitation de l'homme par l'homme — régime fondé sur la doctrine antiscientifique et antichrétienne de l'inégalité foncière des races humaines.

Toutefois, si la guerre civile a réussi à éliminer l'esclavage, elle n'a pas pu mettre un terme à toutes les pratiques de discrimination raciale, et c'est par un lent processus qui se poursuit encore qu'on voit la République étoilée s'acheminer vers l'intégration des groupes de couleur dans la masse de sa population.

323. La situation à la date de l'entrée en vigueur de la Charte des Nations Unies a été décrite par le professeur Robert E. Cushman de la façon suivante<sup>295</sup>:

"Au lendemain de la guerre civile, trois amendements importants furent ajoutés à la Constitution. Le Treizième Amendement (1865) interdisait l'esclavage

et la servitude involontaire, ce terme comprenant le péonage et l'exécution de contrats de travail imposés par la force. Le Quatorzième Amendement (1868) établissait la qualité de citoyen américain sur une base plus large et interdisait aux Etats de restreindre les privilèges et immunités attachés à cette qualité, ou de refuser à toute personne le bénéfice d'une procédure régulière dans les formes prescrites par la loi ou l'égalité de protection de ces lois. Le Quinzième Amendement (1870) interdisait toute distinction de race en matière de droit de vote. Les auteurs de ces amendements voulaient, particulièrement au moyen du Quatorzième Amendement, imposer aux Etats une obligation *fédérale* très étendue, à savoir l'obligation de respecter et de protéger l'ensemble des libertés civiles du citoyen, sous peine de sanctions des tribunaux fédéraux. Cette nouvelle protection était surtout destinée aux Nègres récemment libérés, mais ne se limitait pas à eux, car elle était rédigée en termes généraux. L'ancien équilibre en matière de droits et libertés civiles entre les attributions fédérales et les attributions des Etats devait être remplacé par une "nationalisation des libertés civiles", qui soumettrait les Etats à une discipline fédérale effective en ce qui concerne le traitement de leurs propres citoyens.

"La Cour suprême, par une série de décisions importantes, empêcha pendant longtemps la réalisation de ce vaste dessein, en donnant un sens très étroit aux termes "privilèges et immunités des citoyens des Etats-Unis", "procédure régulière dans les formes prescrites par les lois", et "égale protection des lois". Le résultat le plus clair fut que les Etats continuèrent à n'être tenus par aucune contrainte *fédérale* de respecter, sur leur territoire, les libertés civiles garanties par la Déclaration fédérale des droits du citoyen. La Cour suprême a mis près de vingt ans à faire de la clause de la procédure régulière (*due process*) du Quatorzième Amendement un critérium permettant de juger de la constitutionnalité des règlements de police des Etats, de leur législation commerciale et des lois destinées à améliorer les conditions sociales et économiques.

"Ce n'est qu'en 1925 que la Cour suprême, par un étonnant revirement de sa doctrine antérieure, commença à rendre applicables aux Etats certaines parties de la Déclaration fédérale des droits du citoyen.

.....

"Ainsi que nous l'avons vu, la Déclaration fédérale des droits limite les pouvoirs du gouvernement national tandis que le Quatorzième Amendement limite les droits des Etats. Ces restrictions qui protègent les libertés civiles sont sanctionnées par les tribunaux. Ces derniers, en exerçant le droit de juger de la constitutionnalité des actes exécutifs ou législatifs, doivent déterminer si les droits civils et l'individu ont été l'objet d'une atteinte anticonstitutionnelle et, dans l'affirmative, lui accorder réparation.

"Les Etats, s'ils le désirent, peuvent exercer leurs pouvoirs de police de façon à interdire aux particuliers de porter atteinte aux droits civils d'autres particuliers. La récente ordonnance de l'Etat de New-York interdisant d'établir, en matière d'emploi, des distinctions fondées sur la race, en est un exemple. Les pouvoirs du gouvernement fédéral, qui ne possède pas un droit de police général, sont cependant plus limités. Le gouvernement fédéral ne peut pas punir un individu pour avoir violé les libertés civiles protégées par

<sup>294</sup> Voir E/CN.4/Sub.2/122/Add.39.

<sup>295</sup> *Annuaire des droits de l'homme pour 1946*, Publication des Nations Unies, No de vente: 1948.XIV.1, p. 136 et 137.



la Déclaration des droits ou par le Quatorzième Amendement, car, comme nous l'avons vu, cette double garantie impose des limites aux actes gouvernementaux et non pas aux actes des particuliers. Le Congrès a cependant promulgué des lois punissant les particuliers qui font obstacle ou portent atteinte à la jouissance des droits et privilèges garantis aux particuliers par la Constitution ou par les lois. Ainsi on peut être puni pour avoir porté atteinte au droit que la Constitution reconnaît à tout citoyen de voter dans une élection fédérale. Ces derniers temps, les efforts du gouvernement fédéral pour étendre cette zone de protection aux individus ont été plus énergiques, mais ce qui montre bien que les pouvoirs fédéraux sont limités, c'est le fait que l'on a des doutes très sérieux sur l'autorité constitutionnelle que possède le Congrès en matière de promulgation d'une loi fédérale efficace contre le lynchage."

324. On voit par conséquent que, déjà avant 1946, un effort sérieux avait été fait, tant par les autorités fédérales que par celles de certains Etats, pour éliminer les discriminations. Toutefois, la Cour suprême admettait que la ségrégation n'était pas, en elle-même, contraire au principe de la non-discrimination, à condition que le traitement réservé aux groupes et aux individus qui en font partie soit "égal".

325. On est frappé, en lisant les notes parues dans les éditions successives de l'*Annuaire des droits de l'homme* et les textes qui les accompagnent, des progrès constants réalisés par le principe de la non-discrimination, tant dans l'Union elle-même que dans les Etats qui la constituent.

Il ne saurait être question de donner un tableau complet des diverses mesures prises à l'échelon national, celui des Etats Membres ou des municipalités. On se limitera à mentionner les divers domaines auxquels ces mesures s'appliquent.

Les unes visent le principe de non-discrimination dans l'emploi, soit privé, soit public. Le professeur Cushman mentionnait déjà l'ordonnance de l'Etat de New-York interdisant d'établir des distinctions fondées sur la race en matière d'emploi. Des mesures analogues ont été prises par un certain nombre d'autres Etats ainsi que par des municipalités <sup>296</sup>.

Par l'ordonnance No 9980, du 26 juillet 1948, le Président a prescrit l'application plus stricte des principes régissant depuis longtemps l'emploi dans les services fédéraux et selon lesquels seuls doivent être considérés le mérite et l'aptitude sans distinction de race, de couleur, de religion ou d'origine nationale <sup>297</sup>.

Dans l'ordonnance No 9981, du 26 juillet 1948, le Président des Etats-Unis a proclamé une politique assurant à tous un traitement égal et des chances égales dans

les forces armées, sans distinction de race, de couleur, de religion ou d'origine nationale <sup>298</sup>. Des mesures concernant la non-discrimination dans les forces armées ont été également prises en 1950 <sup>299</sup>, et, en 1951, le Gouvernement des Etats-Unis pouvait écrire que l'intégration des groupes raciaux dans les services armés avait été pleinement réalisée en ce qui concerne la Marine et l'Air, et que des progrès considérables avaient été faits dans l'Armée <sup>300</sup>.

Dans le domaine de l'administration de la justice, la Cour suprême des Etats-Unis a annulé à l'unanimité un arrêt de la Cour suprême de Floride confirmant un arrêt de condamnation pour motif tiré du fait que la méthode de choix des membres du jury avait conduit à l'exclusion des Nègres <sup>301</sup>.

De nombreuses mesures législatives ou réglementaires ont été prises pour éliminer les pratiques discriminatoires ou la ségrégation dans le domaine du logement <sup>302</sup> et celui de l'utilisation des installations ouvertes au public <sup>303</sup>. Dans le domaine du logement et dans celui de l'accès aux installations publiques, il y a lieu de signaler également certaines décisions de justice. En 1948, la Cour suprême des Etats-Unis a décidé que les institutions des Etats et celles du pouvoir fédéral ne pouvaient imposer le respect de clauses contractuelles restreignant le droit de propriété sur les biens immeubles pour des motifs de race ou de religion; la Cour retirait ainsi l'appui de la loi aux clauses restrictives des conventions relatives aux immeubles à usage d'habitation. En décembre 1949, la United States District Court du district nord d'Alabama a déclaré inconstitutionnelles des ordonnances de la ville de Birmingham interdisant aux Noirs d'habiter certains quartiers de la ville. Dans une décision relative à la ségrégation dans les lieux publics, la United States District Court du district est de Virginie a déclaré que l'ordonnance édictée en 1948 par l'Administrateur de l'aéronautique civile des Etats-Unis, qui interdit la ségrégation des races à l'aéroport national de Washington, constituait un règlement obligatoire pour l'aéroport <sup>304</sup>.

Mais de tous les domaines dans lesquels le principe de non-discrimination a fait les progrès les plus significatifs se trouve celui de l'enseignement public. En 1948, une loi de la législature de l'Etat de New-York a interdit aux établissements d'enseignement supérieur de se livrer à des pratiques discriminatoires fondées sur la race, la couleur, la religion, la confession ou l'origine <sup>305</sup>. En 1949, deux autres Etats ont suivi cet exemple, mais les dispositions qu'ils ont adoptées sont moins généreuses. En Indiana, une loi abolit le système des écoles

<sup>298</sup> *Ibid.* Dans la même édition de l'*Annuaire* sont mentionnées des mesures analogues édictées par les Etats en ce qui concerne leurs milices.

<sup>299</sup> Voir *Annuaire des droits de l'homme pour 1950*, Publication des Nations Unies, No de vente: 1952.XIV.1, p. 115.

<sup>300</sup> Voir *Annuaire des droits de l'homme pour 1951* (édition anglaise), Publication des Nations Unies, No de vente: 1953.XIV.2, p. 370.

<sup>301</sup> *Ibid.*, p. 368.

<sup>302</sup> Voir, par exemple, les mesures prises dans ce domaine par les autorités fédérales et de certains Etats ou comtés: *Annuaire des droits de l'homme pour 1949*, p. 98 et 99, et *Annuaire des droits de l'homme pour 1951* (édition anglaise), p. 374 et 375.

<sup>303</sup> Voir, par exemple, les mesures prises pour les parcs de la capitale nationale: *Annuaire des droits de l'homme pour 1949*, p. 95, et *Annuaire des droits de l'homme pour 1951* (édition anglaise), p. 375 et 376.

<sup>304</sup> Voir *Annuaire des droits de l'homme pour 1949*, p. 98.

<sup>305</sup> Voir *Annuaire des droits de l'homme pour 1948*, Publication des Nations Unies, No de vente: 1950.XIV.4, p. 91.

<sup>296</sup> L'*Annuaire des droits de l'homme pour 1949*, par exemple, indique que les Etats suivants: Nouveau-Mexique, Oregon, Rhode-Island et Washington, ont promulgué des lois à cet effet en 1949, alors que les Etats de New-York, New-Jersey, Massachusetts et Connecticut ont renforcé la législation existante. La même année certaines mesures ont été prises dans les Etats de Californie, du Kansas, du Nébraska et du Minnesota et dans un grand nombre de villes telles que Richmond, Chicago, Minneapolis, Philadelphie, Cincinnati, Milwaukee et Phoenix. D'autres éditions de l'*Annuaire* contiennent la mention de lois semblables. L'*Annuaire des droits de l'homme pour 1951* indique que des lois sur les pratiques loyales dans l'emploi existaient en cette année dans des Etats et municipalités représentant une population totale égale à 32,5 pour 100 de celle des Etats-Unis.

<sup>297</sup> Voir *Annuaire des droits de l'homme pour 1949*, Publication des Nations Unies, No de vente: 1951.XIV.1, p. 95.



distinctes pour les étudiants de race blanche et pour les étudiants de couleur et met graduellement fin à la ségrégation dans les établissements scolaires de l'Etat, depuis l'école maternelle jusqu'à l'université. Cette loi produira tous ses effets à partir de 1954. Une loi adoptée en 1949 par le Wisconsin interdit la création d'écoles ou de classes distinctes ainsi que l'exclusion, d'une école publique, d'enfants âgés de 4 à 20 ans pour des motifs de religion, de nationalité ou de couleur <sup>306</sup>.

L'organisation et le fonctionnement des écoles publiques d'Oklahoma, d'Indiana et d'un certain nombre d'autres Etats sont inspirés du principe selon lequel les élèves de race blanche et les élèves de couleur doivent bénéficier de possibilités égales d'instruction dans des écoles séparées. Toutefois, la Cour suprême des Etats-Unis ayant rendu un arrêt <sup>307</sup> aux termes duquel il doit exister des établissements qui donnent aux étudiants nègres une instruction supérieure aussi complète que celle qui est donnée aux étudiants de toute autre race, l'Etat d'Oklahoma a adopté, le 9 juin 1949, une loi ouvrant l'accès des établissements d'enseignement supérieur de l'Etat fréquentés par des étudiants de race blanche aux étudiants noirs qui remplissent les conditions requises, et les autorisant à y suivre les cours qui ne sont pas donnés dans les établissements créés à l'intention des étudiants nègres. Cette loi dispose que les cours donnés aux Nègres dans les établissements destinés aux Blancs doivent être donnés soit à des heures différentes, soit dans des salles séparées <sup>308</sup>.

#### *Une décision importante de la Cour suprême*

326. Un événement d'une importance exceptionnelle s'est produit aux Etats-Unis durant ces derniers mois : il s'agit de la décision rendue par la Cour suprême des Etats-Unis, à l'unanimité, le 17 mai 1954 <sup>309</sup>, qui marque un pas important dans l'évolution vers une élimination progressive des discriminations raciales et qui confirme que cette évolution s'opère, durant ces dernières années, à un rythme accéléré.

Par cette décision, la Cour suprême a renversé sa jurisprudence antérieure <sup>309</sup> qui admettait la ségrégation raciale dans les écoles publiques à condition que le principe "séparation mais égalité" soit effectivement réalisé. Dans sa nouvelle décision, la Cour suprême a déclaré que la ségrégation pour des motifs raciaux dans les établissements d'instruction était en contradiction avec le principe "de l'égale protection des lois, garanti par le Quatorzième Amendement" de la Constitution.

La partie la plus importante de cette décision formule toute une doctrine sur la portée des principes de "l'égalité devant la loi" et de "l'égale protection des lois", doctrine d'une équité indéniable et qui est en tout point conforme aux principes de la Charte des Nations Unies. La décision contient, en outre, des jugements clairs et pertinents, d'une profonde signification sociologique et humaine, concernant les effets hautement nocifs de la ségrégation sur le développement spirituel et moral des êtres humains qui y sont soumis.

Voici les passages les plus significatifs de cette décision :

<sup>306</sup> Voir *Annuaire des droits de l'homme pour 1949*, Publication des Nations Unies, No de vente : 1951.XIV.1, p. 98.

<sup>307</sup> *Affaire Sipuel c. Board of Regents*, 332 U.S. 631.

<sup>308</sup> *Affaires Brown c. Board of Education of Topeka (Kansas)*, *Briggs c. Elliott* (Caroline du Sud), *Davis c. Country School Board of Prince Edward County* (Virginie) et *Gebhart c. Belton* (Delaware).

<sup>309</sup> *Affaire Plessy c. Ferguson* (163, U.S. 537), 1896.

"Dans les écoles publiques, la ségrégation des enfants fondée uniquement sur la race prive-t-elle les élèves appartenant au groupe minoritaire de l'égalité d'accès à l'enseignement même si les installations matérielles et les autres éléments "tangibles" sont équivalents? Nous croyons qu'elle les en prive."

"Le fait de séparer les enfants des autres élèves ayant le même âge et les mêmes aptitudes uniquement à cause de leur race fait naître en eux, quant à leur condition dans la collectivité, un sentiment d'infériorité qui peut laisser dans leur cœur et dans leur esprit une empreinte qu'il sera sans doute impossible de jamais effacer."

"Nous concluons que la doctrine "séparation mais égalité" n'a pas sa place dans le domaine de l'enseignement public. Les installations scolaires séparées ont fondamentalement un caractère d'inégalité."

327. A côté des mesures d'ordre général mentionnées plus haut et qui visent une application de plus en plus large du principe de la non-discrimination et, par conséquent, l'intégration des individus appartenant aux divers groupes de la population, il faut citer la législation protectrice spéciale édictée par les Etats-Unis en ce qui concerne les tribus autochtones indiennes habitant les réserves qui leur ont été allouées. La dernière de ces mesures est l'*Indian Reorganization Act*, approuvée le 18 juin 1934, et dont le texte a été communiqué par le Gouvernement des Etats-Unis dans sa réponse <sup>310</sup> à la demande de renseignements formulée par le Secrétaire général en vertu de la résolution 303 F (XI) du Conseil économique et social. La loi n'est, du reste, pas applicable à une réserve où la majorité des Indiens adultes qui y habitent, dans des élections libres, se prononce contre son application (article 18).

328. A la fin de son livre classique, écrit en 1942, c'est-à-dire en pleine guerre, sur la condition des Nègres aux Etats-Unis, Gunnar Myrdal écrivait :

"... Le problème des Nègres ne représente pas seulement pour l'Amérique son échec le plus grave, mais également sa chance la plus importante pour l'avenir... Si l'Amérique pouvait montrer en pratique au monde le chemin du progrès par lequel le Nègre serait pleinement intégré dans la démocratie moderne, l'humanité entière retrouverait une foi, elle aurait raison de croire que la paix et l'ordre sont réalisables... *L'Amérique est libre de choisir si le Nègre doit rester sa faiblesse ou s'il doit devenir sa chance* <sup>311</sup>."

329. Depuis que cet ouvrage a été écrit, un grand chemin a été parcouru et les conditions changent rapidement. Les principales mesures d'ordre législatif, administratif et juridictionnel ont été mentionnées dans les pages qui précèdent. Toutefois, il est important de faire remarquer à quel point l'opinion publique des Etats-Unis agit vigoureusement pour imposer une métamorphose qui devient chaque jour plus réelle. A côté de la position très claire prise par la Cour suprême, et qui a déjà été exposée, il convient de relever que les derniers présidents des Etats-Unis, sans exception, ainsi que la grande majorité des sénateurs, des représentants et des gouverneurs des Etats, se sont prononcés ouvertement contre la ségrégation et la discrimination raciales. Des organisations non gouvernementales influentes mobilisent l'opinion publique et l'incitent à agir en faveur des

<sup>310</sup> E/CN.4/Sub.2/122/Add.9.

<sup>311</sup> Gunnar Myrdal, *An American Dilemma*, Harper and Brothers, New-York - Londres, p. 1021 et 1022.

réformes nécessaires tant de la législation que de la pratique. Les Etats-Unis constituent un cas typique où un problème racial considérable, ayant des racines profondes dans l'histoire et dans la structure économique agricole qui favorisait l'esclavage, est en train d'être résolu grâce à l'action conjuguée de son développement économique, qui transforme rapidement la structure agricole en une structure industrielle, et de la volonté, la conscience et l'esprit démocratique de son peuple.

## II. — Solutions par la séparation

330. Dans certains cas, les caractéristiques et les aspirations des membres de deux groupes distincts de la population d'un pays étaient à un tel point différentes et même antagonistes qu'il a paru impossible de les réconcilier en assurant leur coexistence pacifique, sur un pied d'égalité, au sein d'une seule communauté politique. Dans ce cas, on a eu recours à une solution plus radicale en les séparant de façon à ce qu'ils forment deux entités politiques totalement indépendantes. Parmi les exemples de ces solutions par la séparation, deux ont retenu l'attention de la Commission: l'une concerne un Membre originaire de l'Organisation des Nations Unies — l'Inde; l'autre un territoire placé sous le régime des mandats de la Société des Nations — la Palestine: ici le partage a été recommandé par l'Assemblée générale elle-même.

331. Comme on le verra, ni dans l'un ni dans l'autre cas, on n'a envisagé la formation d'Etats nationaux absolument homogènes, et des mesures ont été prises pour assurer l'application du principe de la non-discrimination, comme aussi de certaines mesures de protection spéciales en faveur des membres des groupes destinés à devenir minoritaires dans les nouveaux Etats à former à la suite du partage.

### a) Inde

332. En 1946, le Gouvernement de Sa Majesté britannique a pris la décision d'envoyer aux Indes une mission composée de membres du Cabinet et chargée de "faire les plus grands efforts en vue de l'aider (l'Inde) à accéder à la liberté aussi rapidement et complètement que possible <sup>312</sup>".

333. La Mission du Cabinet, après avoir relaté les vues que lui ont exposées les représentants de la Ligue musulmane et ceux de la majorité, a indiqué la solution préconisée par elle-même. Celle-ci se présentait comme suit:

"Nous recommandons que la Constitution prenne, fondamentalement, la forme suivante:

"1) Il devrait exister une Union de l'Inde englobant à la fois l'Inde britannique et les Etats, dont les attributions seraient les suivantes: affaires étrangères, défense nationale et communications, et à qui seraient confiés les pouvoirs indispensables pour lever les fonds nécessaires auxdites attributions.

"2) L'Union devrait comporter un pouvoir exécutif et une assemblée législative composée de représentants de l'Inde britannique et des Etats. Toute décision au sujet d'une question législative d'intérêt capital pour tous devrait être prise à la majorité des représentants présents et votants des deux communautés principales, ainsi qu'à la majorité de l'ensemble des représentants présents et votants.

"3) Toutes les attributions autres que celles de l'Union et tous les pouvoirs restant devraient être confiés aux provinces.

"4) Les Etats auront toutes les attributions et les pouvoirs autres que ceux qui auront été cédés à l'Union.

"5) Les provinces devraient être libres de former des groupes ayant un pouvoir exécutif et législatif commun, et chaque groupe pourrait déterminer quelles attributions de caractère provincial devraient être mises en commun.

"6) La Constitution de l'Union et celle des groupes devraient contenir une disposition par laquelle toute province pourrait, après un vote majoritaire de son assemblée législative, demander la révision du libellé de la Constitution, ceci après une période initiale de dix ans et, postérieurement, à des intervalles de dix ans <sup>313</sup>."

334. Toutefois, l'opposition de la part des populations musulmanes s'avéra plus irréductible qu'on ne l'avait pensé, comme en témoignent les deux déclarations, respectivement en date du 20 février 1947 <sup>314</sup> et du 3 juin 1947 <sup>315</sup>. C'est pour cette raison qu'il a fallu finalement se résoudre à la solution du partage.

335. Le Premier Ministre (M. Attlee), en introduisant la deuxième lecture de l'*Indian Independence Bill* à la Chambre des communes, a fait notamment les déclarations suivantes:

"La plus grande difficulté que nous ayons rencontrée en recherchant la meilleure façon de réaliser l'autonomie gouvernementale de l'Inde a été l'absence de confiance et de tolérance mutuelles entre les communautés.

"C'est à cette même difficulté que se sont heurtés M. Edwin Montagu et la Commission Simon, ainsi que le Président du Bureau du commerce lors de sa mission et mes trois collègues du Cabinet dans la leur; et, de nouveau, le vice-roi actuel lorsqu'il est entré en fonction. Tous ceux qui ont été en contact avec le problème indien se sont heurtés à cette pierre d'achoppement. Tous désiraient maintenir l'unité de l'Inde, donner à l'Inde une autonomie gouvernementale complète et préserver les droits des minorités. Chacun a espéré que l'on pourrait trouver une solution sans recourir au partage. Je sais que c'est là le désir ardent de beaucoup d'Indiens appartenant à toutes les communautés, mais cela n'a pas été réalisable. Nous et les hommes d'Etat de l'Inde avons dû accepter la seule solution possible: le partage <sup>316</sup>."

336. C'est donc la solution du partage qui a été consacrée par la Loi d'indépendance de l'Inde (1947) dont l'article premier se lit comme suit:

"1.1) A la date du quinze août mil neuf cent quarante-sept, deux dominions indépendants seront créés dans l'Inde. Ils seront respectivement dénommés Inde et Pakistan."

337. On notera, toutefois, que la Loi d'indépendance a expressément prévu que "dans la mesure où des dispositions contraires n'auront pas été prises par une loi adoptée par l'Assemblée constituante du Dominion... ou

<sup>312</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>314</sup> *Indian Policy*. Déclaration du 20 février 1947, Londres, H.M.'s Stationery Office, Cmd. 7047.

<sup>315</sup> *Indian Policy*. Déclaration du 3 juin 1947, Londres, H.M.'s Stationery Office, Cmd. 7136.

<sup>316</sup> *Débats parlementaires* (Hansard), vol. 439, 1947, col. 2444-2445.

<sup>312</sup> *Inde (Mission du Cabinet): Déclaration par la Mission du Cabinet et Son Excellence le Vice-Roi*, Londres, H.M.'s Stationery Office, mai 1946, Cmd. 6821, p. 2.

en vertu d'une telle loi, chacun des nouveaux dominions ainsi que toutes les provinces et tous les autres territoires qui en font partie seront administrés, dans toute la mesure du possible, conformément à la loi sur le gouvernement de l'Inde de 1935" [article 8 (2)] et que les articles 275 et 298 de la loi de 1935 établissent le principe de l'égalité devant la loi<sup>317</sup>.

#### b) *Palestine*

338. La résolution 181 (II) sur le *Gouvernement futur de la Palestine* a été adoptée par l'Assemblée générale le 29 novembre 1947. A la base de cette résolution se trouvent les recommandations de la Commission spéciale des Nations Unies pour la Palestine<sup>318</sup> instituée par la résolution 106 (S-1) adoptée par l'Assemblée générale à sa session spéciale.

339. Les recommandations de la Commission spéciale étaient de trois catégories :

a) Les unes ont été approuvées soit à l'unanimité soit à une importante majorité<sup>319</sup> ;

b) D'autres ont été approuvées par une majorité de sept membres de la Commission<sup>320</sup> (Canada, Guatemala, Pays-Bas, Pérou, Suède, Tchécoslovaquie, Uruguay) : elles comportaient, notamment, le plan de partage avec une union économique qui a servi de base à la résolution 181 (II) de l'Assemblée et nous intéressent, par conséquent, tout particulièrement.

c) D'autres, enfin, ont réuni les voix de trois membres de la Commission<sup>321</sup> (Inde, Iran et Yougoslavie) : elles visaient l'établissement d'un Etat fédératif. Ces recommandations n'ont pas été prises en considération lors de la rédaction de la résolution 181 (II) et ne seront donc pas examinées ici.

340. Les recommandations de la deuxième catégorie, celles concernant le Plan de partage avec union économique, recommandations qui ont finalement été adoptées par l'Assemblée générale, sont précédées dans le rapport de la Commission spéciale d'une "Justification" dans laquelle on relève, notamment, les passages suivants :

"1. Le principe fondamental sur lequel repose la proposition de partage est le suivant : les droits qu'invoquent Arabes et Juifs sur la Palestine sont valables les uns et les autres, mais inconciliables, et, parmi toutes les solutions proposées, le partage permettra le règlement le plus réaliste et le plus pratique ; il constitue la solution la plus propre à fournir une assise solide pour satisfaire partiellement aux revendications et aux aspirations nationales des deux parties.

"2. C'est un fait que les deux peuples ont leurs racines historiques en Palestine et que tous deux apportent une contribution vitale à la vie économique et culturelle du pays. La solution du partage tient pleinement compte de ces considérations.

"3. Le conflit fondamental en Palestine réside dans le heurt de deux nationalismes intenses. Indépendamment des origines historiques du conflit, du bien-fondé et du mal-fondé des promesses et contre-promesses et de l'intervention internationale due au mandat, il y a

actuellement en Palestine quelque 650.000 Juifs et environ 1.200.000 Arabes ayant des modes de vie différents, et séparés, pour l'instant, par des intérêts politiques qui rendent difficile entre eux une coopération politique entière et effective, qu'elle soit spontanée ou bien suscitée par des dispositions constitutionnelles.

"4. Ce n'est qu'au moyen du partage que ces aspirations nationales opposées peuvent réellement s'exprimer et rendre les deux peuples aptes à prendre leur place, en tant que nations indépendantes, au sein de la communauté internationale et de l'Organisation des Nations Unies.

"5. Le partage confère à la solution du problème ce caractère définitif qui est l'une des conditions les plus nécessaires. Toute autre solution proposée pousserait les deux parties à faire constamment pression pour obtenir des modifications en leur faveur. Le fait d'accorder l'indépendance aux deux Etats enlèverait à des efforts de cet ordre toute raison d'être.

"6. Le partage repose sur une appréciation réaliste des relations véritables entre Juifs et Arabes en Palestine. Une entière coopération politique serait indispensable pour que fonctionne effectivement un Etat unique, tel que l'envisage la proposition d'Etat fédéral, sauf dans le cas des propositions qui prévoient franchement un Etat dominé soit par les Arabes, soit par les Juifs.

"7. Le partage est le seul moyen d'obliger Arabes et Juifs à diriger eux-mêmes leur politique et leur économie, ce qui — en les plaçant devant leurs responsabilités et en leur faisant subir pleinement les conséquences de leurs propres actes — introduira probablement un facteur nouveau et important qui améliorera la situation politique. Dans la solution d'Etat fédéral proposée, ce facteur ferait défaut<sup>322</sup>."

341. Il n'est pas sans intérêt de relever également la septième des recommandations approuvées à l'unanimité, celle qui vise les principes démocratiques et la protection des minorités, qui se lit comme suit :

*"La Commission recommande,*

"Etant donné le fait que la Palestine doit obtenir son indépendance de par la recommandation et sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies, qu'une des préoccupations légitimes et importantes des Nations Unies soit de veiller à ce que la Constitution ou toute autre loi fondamentale, de même que la structure politique du ou des nouveaux Etats, soient essentiellement à base démocratique, c'est-à-dire fondées sur la représentation populaire, et que ceci forme une condition préalable à son ou à leur indépendance. A cet égard, la Constitution ou toute autre loi fondamentale devra comprendre des garanties précises en ce qui concerne :

"a) Les droits de l'homme et les libertés fondamentales, y compris la liberté du culte, la liberté de conscience, la liberté de la parole, la liberté de la presse, la liberté de réunion, la liberté d'association des travailleurs, le libre mouvement des personnes, les garanties contre des perquisitions ou saisies arbitraires, les droits de la propriété privée ;

"b) L'entière protection des droits et intérêts des minorités, y compris la protection des droits linguistiques, religieux et ethniques des peuples, le respect de leur culture, et l'égalité absolue de tous les citoyens en matière politique, civile et religieuse.

<sup>322</sup> *Ibid.*, chap. VI, première partie.

<sup>317</sup> Voir *Annuaire des droits de l'homme pour 1946*, Publication des Nations Unies, No de vente : 1948.XIV.1, p. 283, et *Annuaire des droits de l'homme pour 1947*, Publication des Nations Unies, No de vente : 1949.XIV.1, p. 185 (communication de sir Benegal N. Rau).

<sup>318</sup> Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, deuxième session, Supplément No 11*, vol. I.

<sup>319</sup> *Ibid.*, chap. V.

<sup>320</sup> *Ibid.*, chap. VI.

<sup>321</sup> *Ibid.*, chap. VII.

### "Commentaires

"a) La large dissémination des Arabes et des Juifs à travers toute la Palestine rend presque inévitable la présence, au sein de la population, d'un élément de minorité ethnique, de quelque manière qu'on veuille résoudre le problème de la Palestine. Puisque les peuples en présence vivent sans communion physique ou spirituelle, nourrissent des aspirations et des idéaux différents, ont des cultures de tradition fort divergentes, il importe, dans l'intérêt de l'ordre social, du bien-être de tous les habitants de la Palestine, d'entourer les droits de tous des garanties les plus complètes.

"b) Si l'on garde présente à l'esprit la position unique de la Palestine en tant que Terre sainte, il importe spécialement de protéger les droits et les intérêts des minorités religieuses <sup>323</sup>."

342. C'est sur la base de ces recommandations que l'Assemblée générale, comme il a été dit, a adopté la résolution 181 (II). Celle-ci prévoyait la constitution de deux Etats indépendants, arabe et juif, formant une union économique <sup>324</sup>. Chacun des deux Etats devait, avant la reconnaissance de l'indépendance, adresser à l'Organisation des Nations Unies une déclaration qui devait contenir certaines clauses, et, notamment, celles visant les droits religieux et les droits des minorités (chapitre 2) <sup>325</sup>.

343. On voit donc que la solution recommandée par l'Assemblée générale était principalement fondée sur le principe de la séparation territoriale des deux groupes ethniques de la population palestinienne, principe tempéré, d'une part par l'établissement d'une union économique englobant les deux Etats projetés et la ville de Jérusalem et, d'autre part, par des clauses de protection en faveur des individus qui resteraient sur le territoire de l'un des Etats, en tant que membres du groupe minoritaire.

### III. — Solutions par l'organisation fédérative de l'Etat

344. Les solutions du problème des relations entre groupes distincts de la population d'un Etat par l'organisation fédérative de celui-ci n'est pas une nouveauté, comme en témoigne l'exemple classique de la Suisse et aussi celui du Canada. Toutefois, la Commission a préféré prendre pour exemple l'Union des Républiques socialistes soviétiques, où la transformation en Etat fédératif est de date plus récente et a été accomplie précisément dans le but de régler les rapports entre les divers groupes ethniques et assurer leur cohabitation paisible.

#### *Union des Républiques socialistes soviétiques*

345. Dans l'Union des Républiques socialistes soviétiques, les problèmes raciaux ont été résolus grâce à une action constante et efficace de la part du gouvernement et des éléments dirigeants. La discrimination raciale a été éliminée et toute tentative pour y recourir constitue un délit.

Le 15 (2) novembre 1917, au lendemain de la Révolution d'octobre, fut publiée, sous la signature du Président du Conseil des commissaires du peuple V. Oulianov

(Lénine) et du Commissaire du peuple pour les affaires des nationalités Joseph Djougachvili (Staline), la "Déclaration des droits des peuples de Russie" qui contenait, notamment, le passage suivant <sup>326</sup>:

"Au temps du tsarisme, on avait systématiquement dressé les peuples de Russie les uns contre les autres. Les résultats de cette politique sont connus: massacres et pogroms d'une part, esclavage des peuples de l'autre.

"Cette politique odieuse d'incitation à la haine ne peut ni ne doit se reproduire. Elle doit faire place désormais à une politique d'alliance consentie et sincère des peuples de Russie.

"Aux temps de l'impérialisme, après la révolution de février, lorsque le pouvoir est passé aux mains de la bourgeoisie des K.D., la politique non déguisée d'incitation à la haine a fait place à une politique de chicanes et de provocations qui se dissimulait derrière les déclamations sur "la liberté" et "l'égalité" des peuples. Les résultats de cette politique sont connus: recrudescence des haines nationales et ébranlement de la confiance mutuelle.

"Il faut mettre fin à cette politique indigne, faite de mensonges, de méfiance, de chicanes et de provocations. Il faut la remplacer désormais par une politique franche et sincère, qui fera régner entre les peuples de Russie une confiance entière.

"C'est seulement grâce à cette confiance qu'une alliance sincère et durable des peuples de Russie peut être réalisée.

"Ce n'est qu'en réalisant cette alliance qu'on peut souder les éléments ouvriers et paysans des peuples de Russie en une force révolutionnaire capable de résister à tout attentat de la part de la bourgeoisie impérialiste et annexionniste.

"Le Congrès des soviets de juin dernier a proclamé le droit des peuples de Russie de disposer librement d'eux-mêmes.

"Le deuxième Congrès des soviets, en octobre dernier, a confirmé ce droit inaliénable des peuples de Russie dans des termes encore plus énergiques et précis.

"Se conformant à la volonté de ces congrès, le Conseil des commissaires du peuple a décidé de prendre pour base de son action, dans la question des nationalités de Russie, les principes suivants:

"1. Egalité et souveraineté des peuples de Russie;

"2. Droit des peuples de Russie de disposer librement d'eux-mêmes, y compris le droit de faire sécession et de former des Etats indépendants;

"3. Abolition de toutes restrictions et de tous privilèges fondés sur la nationalité et la religion;

"4. Libre développement des minorités nationales et des groupes ethniques habitant le territoire de la Russie.

"Les décrets correspondants seront élaborés aussitôt que la Commission pour les affaires des nationalités sera constituée."

346. Conformément à l'article 13 de la Constitution actuelle <sup>327</sup>, l'Union des Républiques socialistes sovié-

<sup>323</sup> Ibid., chap. V, sect. A.

<sup>324</sup> Le plan prévoyait, en outre, la constitution de la ville de Jérusalem en *corpus separatum* sous un régime international spécial et son administration par les Nations Unies. Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, deuxième session, Résolutions*, p. 146.

<sup>325</sup> Ibid., p. 136 et 137.

<sup>326</sup> *Annuaire des droits de l'homme pour 1946*, Publication des Nations Unies, No de vente: 1948.XIV.1, p. 456.

<sup>327</sup> Constitution (Loi fondamentale) de l'Union des Républiques socialistes soviétiques (texte anglais, Moscou, 1952).

tiques est un Etat fédératif constitué par les républiques socialistes soviétiques suivantes, égales en droit :

La République socialiste fédérative soviétique de Russie ;

La République socialiste soviétique d'Ukraine ;  
La République socialiste soviétique de Biélorussie ;  
La République socialiste soviétique d'Azerbaïdjan ;  
La République socialiste soviétique de Géorgie ;  
La République socialiste soviétique d'Arménie ;  
La République socialiste soviétique de Turkménie ;  
La République socialiste soviétique d'Ouzbéknie ;  
La République socialiste soviétique de Tadjikie ;  
La République socialiste soviétique de Kazakhie ;  
La République socialiste soviétique de Kirghizie ;  
La République socialiste soviétique carélo-finnoise ;  
La République socialiste soviétique de Moldavie ;  
La République socialiste soviétique de Lituanie ;  
La République socialiste soviétique de Lettonie ;  
La République socialiste soviétique d'Estonie.

Chaque république fédérée a sa constitution, qui tient compte des particularités de la république et est établie en pleine conformité avec la Constitution de l'URSS (article 16). A chaque république fédérée est conservé le droit de sortir librement de l'URSS (article 17), et le territoire des républiques fédérées ne peut être modifié sans leur consentement (article 18).

347. La République socialiste fédérative soviétique de Russie est composée d'un certain nombre de territoires et de régions ; elle comprend en outre les républiques socialistes soviétiques autonomes de : Tatarie, Bachkirie, Daghestan, Bouriato-Mongolie, Kabardinie, des Komis, des Maris, Mordvie, Ossétie du Nord, Oudmourtie, Tchouvachie, Yakoutie et les régions autonomes des Adighés, du Gorno-Altai, des Juifs, du Touva, des Khakasses et des Tcherkesses (article 22). Font partie de la République socialiste soviétique d'Azerbaïdjan : la République socialiste soviétique autonome de Nakhitchévan et la région autonome de Nagorny-Karabakh (article 24). Font partie de la République socialiste soviétique de Géorgie : la République socialiste soviétique autonome d'Abkhazie, la République socialiste soviétique autonome d'Adjarie et la région autonome de l'Ossétie du Sud (article 25). La République socialiste soviétique d'Ouzbéknie comprend la République socialiste soviétique autonome de Kara-Kalpakie (article 26) et la République socialiste soviétique de Tadjikie comprend la région autonome de Gorny-Badakhchan (article 27)<sup>328</sup>.

348. La longue liste des républiques socialistes soviétiques, des républiques socialistes soviétiques autonomes et des régions autonomes, ainsi que leurs noms, qui sont ceux précisément des nombreux peuples de l'URSS, prouvent qu'on a cherché à donner satisfaction, dans le cadre de l'organisation fédérative de l'Etat, aux aspirations des divers groupes ethniques.

<sup>328</sup> Constitution (Loi fondamentale) de l'Union des Républiques socialistes soviétiques (texte anglais, Moscou, 1952).

349. On notera également les dispositions suivantes visant à assurer la pleine application du principe de la non-discrimination :

L'article 123 de la Constitution de l'Union des Républiques socialistes soviétiques est ainsi libellé :

"Tous les citoyens de l'URSS sont égaux en droit, sans distinction de nationalité et de race, dans tous les domaines de la vie économique, publique, culturelle, sociale et politique. Toute restriction directe ou indirecte de ces droits est punie par la loi."

D'autre part, l'article 597 du Code criminel de la République socialiste fédérative soviétique de Russie contient les dispositions suivantes :

"Toute propagande ou agitation tendant à inciter à la haine ou à la discorde nationale ou religieuse, ainsi que la diffusion, la préparation et la détention d'écrits de cette nature, sont passibles d'une peine de privation de liberté de deux ans au plus.

"Les mêmes faits commis en temps de guerre ou pendant les troubles populaires étendus sont passibles d'une peine de privation de liberté de deux ans au moins ; en cas de circonstances particulièrement graves, le coupable pourra être fusillé <sup>329</sup>."

350. Ruth Benedict et Gene Weltfish écrivent à ce sujet :

"La nation russe a, pendant une génération, montré ce qu'on pourrait faire pour déraciner le préjugé racial dans un pays où des peuples divers vivent côte à côte. Elle n'a pas attendu que l'esprit du peuple ait changé ; elle a spécialement rendu la discrimination raciale et la persécution illégales. Elle a accepté et honoré les traditions, les coutumes et les arts différents des nombreuses tribus et contrées qui font partie intégrante de la grande communauté nationale. Les groupements les plus arriérés reçurent une aide spéciale qui leur permit de rattraper les plus avancés. Chaque peuple eut la possibilité de développer ses formes culturelles propres, sa langue, son théâtre, sa musique et sa danse. En même temps que la nation russe accordait à chaque groupement des possibilités de développement national propre, elle facilitait le plus possible les échanges culturels, d'une telle façon que chaque groupement, tout en prenant conscience de lui-même, devint partie intégrante de la nation.

"Le peuple russe a accueilli des cultures différentes et a refusé de les traiter d'inférieures. Il est avéré qu'aucune partie du programme russe n'a eu autant de succès que celle relative à la question de race <sup>330</sup>."

<sup>329</sup> Réponse du Gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques à la demande de renseignements adressée par le Secrétaire général, conformément à la résolution 303 F (XI) du Conseil économique et social (E/CN.4/Sub.2/122/Add.15).

<sup>330</sup> Ruth Benedict et Gene Weltfish, *The Races of Mankind*, Public Affairs Pamphlet No. 85, Public Affairs Committee, Inc., New-York, N.Y.



## Deuxième partie

### ESSAI SUR LES POSSIBILITES D'UN REGLEMENT PACIFIQUE

#### I. — Une tâche difficile

351. Placée devant les responsabilités qui lui ont été confiées par la résolution 721 (VIII) de l'Assemblée générale, la Commission a pris pleinement conscience des difficultés de sa tâche, sans commune mesure avec celles qu'elle avait dû affronter pour l'établissement et la rédaction de son rapport précédent.

352. Alors que la mission confiée à la Commission par l'Assemblée en 1952 était une mission d'analyse et de description d'une situation, accompagnée d'une confrontation de ses éléments avec les principes de la Charte, avec les dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'homme et avec certaines résolutions capitales des organes principaux des Nations Unies, le nouveau mandat invite la Commission de façon explicite à "suggérer des mesures qui contribueraient à détendre la situation et favoriseraient un règlement pacifique". Après la mission de description clinique et de diagnostic, c'est un plan de traitement et de thérapeutique qui est confié à la Commission. Si rationnelle et si logique que se présente pour l'esprit cette succession d'initiatives, les membres de la Commission ont cependant été obligés d'apprécier et de mesurer tous les risques sérieux et toutes les responsabilités singulières que comporte l'établissement d'un tel plan, dans les circonstances de l'heure, particulièrement en raison de la position prise par le Gouvernement de l'Union Sud-Africaine à l'égard de la compétence des Nations Unies pour se saisir de cette question.

353. Pour l'accomplissement de son nouveau mandat, la Commission avait besoin de la coopération et de l'appui moral des autorités gouvernementales dans tous les États Membres, de toutes les institutions intergouvernementales ou non gouvernementales compétentes. Elle souhaitait ardemment cette coopération nécessaire, cette coopération indispensable. Mais l'expérience de l'établissement de son premier rapport pouvait lui faire légitimement craindre que cette coopération ne lui fût pas accordée, de façon aussi universelle qu'il eût été souhaitable. C'est, hélas! ce qui s'est produit. La Commission, avec tristesse, a été obligée d'enregistrer des refus catégoriques de coopération; on en trouvera l'expression dans les paragraphes 28 et 43 à 46. Il n'appartient pas à la Commission de porter un jugement sur ces réponses; elle a cru devoir en publier intégralement les textes pour que l'Assemblée générale et les organes de coordination des Nations Unies aient devant les yeux tous les éléments leur permettant de juger eux-mêmes si les positions ainsi prises peuvent être considérées comme en harmonie avec les textes constitutionnels des Nations Unies ou avec les accords en vigueur entre les Nations Unies et les institutions spécialisées. Et en particulier s'ils sont l'expression de cette solidarité fraternelle et de cette volonté ardente d'entraide qui doivent exister et se renforcer tous les jours entre tous les membres de la grande famille des Nations Unies.

354. Aussi est-ce avec une grande humilité d'esprit que la Commission a abordé sa tâche. Soucieuse de rassembler le plus d'informations possible, dans les données de l'histoire, elle a recherché comment dans certains pays les problèmes de coexistence de groupes ethniques différents ont pu être partiellement ou totalement résolus, dans une atmosphère de concorde pacifique... Elle s'est livrée à cette étude — qui mériterait d'être poursuivie par des historiens professionnels travaillant à loisir en pleine liberté d'esprit — sans grand espoir d'y trouver des méthodes ou des techniques qui pourraient être transposées directement au problème de l'Afrique du Sud; en réalité, tous les cas sont des cas particuliers; et la situation de l'Union Sud-Africaine est sans doute sociologiquement et historiquement unique.

Des études de la Commission, on doit retenir que si les méthodes et les techniques varient d'un pays à l'autre, les principes qui en sont la base sont cependant identiques: ces principes, inscrits dans les dispositions de la Charte relatives aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, sont ainsi devenus, même en dehors de la Charte des Nations Unies, des "principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées"<sup>351</sup>. Lorsqu'on examine les grandes expériences du passé, telles celles du Brésil ou d'Haïti, telles celles des États-Unis d'Amérique ou de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, comme celles des expériences coloniales en cours où les problèmes des conflits raciaux paraissent évoluer plus ou moins rapidement vers des solutions d'harmonie, on trouve, comme moteur de l'évolution pacifique, plus ou moins clairement proclamée, plus ou moins mise en vigueur et quelquefois largement victorieuse, une tolérance raciale réciproque et une affirmation d'égale dignité humaine des groupes ethniques. Mais sans doute est-il illusoire de rechercher dans les données de l'histoire les éléments techniques des solutions applicables aux problèmes du présent, et cette constatation quelque peu décevante a accompagné les membres de la Commission dans leur travail difficile d'étude, de recherche et d'imagination, au service de l'apaisement des esprits dans le conflit racial.

355. Enfin, la Commission ne pouvait rester insensible à certaines réactions provoquées par son rapport précédent, même chez des hommes ou des groupes qui avaient reconnu son effort d'objectivité et d'impartialité et qui se trouvent en accord substantiel avec elle sur les tendances nécessaires de l'évolution future des relations raciales en Union Sud-Africaine. L'opinion a été exprimée, même dans des milieux foncièrement hostiles à toute ségrégation raciale et tout dévoués à la coopération internationale, que des conseils venus de l'extérieur comportaient plus de dangers que de possibilités bienfaisantes, qu'ils risquaient de heurter les susceptibilités nationales et de contribuer à un raidissement des positions prises par les parties en présence. Certes, la Commission sait, et l'affirme à plusieurs reprises dans le

<sup>351</sup> Article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice.

présent rapport, que toutes mesures pour atténuer les conflits raciaux doivent résulter d'initiatives internes à l'Union elle-même, et c'est pour faire face aux opinions ainsi exprimées que la Commission a rassemblé et analysé précédemment les diverses solutions présentées en Afrique du Sud même par des hommes ou des groupements variés. Mais elle ne peut croire à la réalité profonde du danger signalé; les travaux des instances internationales sur un problème tel que celui de la situation raciale en Afrique du Sud doivent être considérés comme une tentative fraternelle d'assistance de la communauté humaine à un de ses membres en difficulté; il faut espérer que c'est ainsi que de plus en plus seront compris et appréciés les efforts internationaux pour apporter de bons offices désintéressés à la solution de conflits raciaux menaçants ou de tête-à-tête coloniaux en voie d'aggravation.

356. Quoi qu'il en soit, c'est face à un grand nombre de difficultés que la Commission s'est trouvée en abordant sa tâche; nous en avons signalé seulement quelques-unes; celle qui a pesé le plus lourdement sur ses travaux a été l'impossibilité où la Commission s'est trouvée de prendre contact sur place avec les réalités sud-africaines, par suite du refus de coopérer du Gouvernement de l'Union. Ces difficultés auraient pu légitimement motiver des découragements, mais, investis d'une mission de bonne volonté par l'Assemblée générale, les membres de la Commission ne pouvaient hésiter devant leur devoir. L'Assemblée jugera dans quelle mesure les obstacles qui n'étaient certainement pas inévitables ont gêné la Commission dans l'accomplissement de sa mission.

## II. — Conclusions générales

357. Ayant examiné les nouvelles données recueillies sur le problème, ayant étudié l'évolution de la situation à la lumière des documents économiques et des informations diverses réunies dans la première partie du rapport comme dans les annexes, et ayant tenu compte avec une attention particulière des solutions proposées à l'intérieur de l'Union Sud-Africaine, la Commission est arrivée aux conclusions suivantes.

358. La Commission réitère les conclusions formulées dans son premier rapport<sup>332</sup> sur la politique d'*apartheid* et les mesures prises en vertu de cette politique. Comme elle l'a constaté dans le chapitre III du présent rapport<sup>333</sup>, les mesures législatives et réglementaires adoptées depuis son premier rapport sont aussi peu conformes aux obligations assumées par l'Union Sud-Africaine en vertu des dispositions de la Charte relatives aux droits de l'homme que les mesures prises antérieurement. Ces nouvelles mesures ne sont pas conformes non plus à certaines dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Elle réaffirme sa conviction profonde, antérieurement exprimée dans le rapport antérieur, en particulier au paragraphe 905, que la politique d'*apartheid* fait peser de graves menaces sur la vie intérieure, sur les relations extérieures de l'Union Sud-Africaine et aussi sur l'avenir des relations pacifiques entre les groupes ethniques.

359. Sa conviction s'est trouvée renforcée par l'étude des tensions à l'intérieur du pays, lesquelles se sont accrues au cours de la dernière année: le chapitre IV du présent rapport contient une section spéciale (section XI) consacrée aux "tensions et mesures d'ordre représ-

sif". Mais des tensions, plus ou moins graves, sont également signalées dans les informations qui se trouvent dans les autres sections du même chapitre, plus particulièrement les sections V (Propriété, résidence et habitation), VI (Mouvement et immigration), VII (Éducation), VIII (Travail et exercice des professions) et X (Vie dans les réserves). Cette conviction s'est trouvée renforcée également par l'étude des faits économiques et de leur développement au cours d'un passé plus ou moins récent, et par l'examen des "effets de la politique de ségrégation raciale sur le développement et la stabilité économiques dans l'Union Sud-Africaine". L'étude qui a été élaborée à ce sujet, à la demande de la Commission, par un économiste de haute réputation morale et professionnelle, est arrivée, entre autres, aux conclusions suivantes: "L'effet pratique, à l'heure actuelle, de la politique d'*apartheid* semble être d'imposer des charges très lourdes à l'économie et d'apporter des restrictions considérables à la liberté des Indigènes dans le domaine de l'activité économique." "Il y a des raisons de croire que ce serait une entreprise de longue haleine et fort coûteuse et que le lourd fardeau qui en résulterait devrait être supporté tant par les Indigènes que par la population européenne." "Diverses raisons... incitent à penser que la poursuite des objectifs de l'*apartheid* aggravera sans doute les antagonismes de races<sup>334</sup>."

360. D'ailleurs, comme l'a indiqué M. Strauss, chef de l'opposition, lors d'un récent débat à l'Assemblée de l'Union, en dépit de la politique d'*apartheid*, l'interpénétration des groupes dans la vie économique du pays, loin de diminuer, s'accroît toujours davantage. Le nombre des Bantous ne cesse de s'accroître, tant dans les entreprises minières que dans les industries de transformation et aussi dans les fermes des Européens<sup>335</sup>. Dans sa réponse, le Dr H. F. Verwoerd, Ministre des affaires indigènes, a admis ces faits, tout en disant que l'emploi accru des Indigènes ne devait pas être qualifié d'intégration<sup>336</sup>. Dans un autre discours, prononcé à Vereeniging en mai dernier, le même Ministre a déclaré que s'il y avait intégration économique à cause de l'emploi des Indigènes dans l'industrie et dans les fermes, "les ânes, les bœufs et les tracteurs employés par les fermiers sont eux aussi intégrés au pays, puisqu'ils sont également indispensables<sup>337</sup>". On éprouve un sentiment profond de révolte devant des paroles qui abaissent la main-d'œuvre humaine au niveau de bêtes de somme. Il est certain que des déclarations de ce genre<sup>338</sup> sont par elles-mêmes génératrices de troubles et de tensions. Toutefois, une chose est à retenir: quel que soit le langage et les termes employés, un porte-parole qualifié du gouvernement a admis que la politique du gouvernement n'avait pas réussi à arrêter le processus d'interpénétration des groupes ethniques dans la sphère économique.

361. Certaines données recueillies par la Commission confirment les inquiétudes qu'elle avait exprimées dans son premier rapport<sup>339</sup>. Elle y avait signalé le danger que des forces d'agitation et de subversion trouvent, dans le climat de tension caractéristique de la situation raciale dans ce pays, des conditions favorables à leur

<sup>334</sup> Voir annexe I, chap. VIII.

<sup>335</sup> *Union of South Africa, House of Assembly Debates* (Hansard), 1954, No 1, p. 26 et suiv.

<sup>336</sup> *Ibid.*, p. 198.

<sup>337</sup> *Rand Daily Mail*, 20 juillet 1954.

<sup>338</sup> Le Ministre des affaires indigènes a employé à peu près les mêmes expressions dans un autre discours prononcé à Randfontein. Voir *Rand Daily Mail*, 19 juillet 1954.

<sup>339</sup> Voir A/2505, par. 905.

<sup>332</sup> Voir A/2505, par. 898 à 904.

<sup>333</sup> Voir ci-dessus par. 102 et suiv.

développement et à leur accroissement, de sorte que les éléments non européens finiraient par les considérer comme "portant avec elles leurs espoirs de libération". De l'avis de la Commission, le temps qui passe augmente le danger que la lutte contre l'*apartheid* soit capitalisée et mise à profit par des forces qui ne constituent une garantie ni pour une solution pacifique, ni pour le respect intégral des droits et des libertés fondamentales de la personne humaine et des autres principes et objectifs de la Charte des Nations Unies. De l'avis de la Commission, ce sont les forces démocratiques des peuples libres qui doivent prendre la charge de la libération des opprimés et devenir ainsi leur appui et leur espoir.

362. En même temps, la Commission tient à souligner un autre effet de la politique d'*apartheid* qu'elle a déjà aperçu l'an dernier, mais qui ne ressort peut-être pas suffisamment de son précédent rapport; il s'agit de l'effet psychologique de cette politique sur la population, sur son développement spirituel et moral et sur la vie sociale. Les renseignements recueillis par la Commission depuis son premier rapport l'ont mis en relief avec une force toute particulière.

363. Ainsi que l'a si justement fait remarquer la Cour suprême des Etats-Unis dans sa décision capitale du 17 mai 1954<sup>340</sup>, la ségrégation pour des motifs raciaux crée dans les individus qui y sont soumis "un sentiment d'infériorité qui peut laisser dans leur cœur et dans leur esprit une empreinte qu'il sera sans doute impossible de jamais effacer". En outre, bien souvent, il se développe dans ces individus un ressentiment facile à expliquer envers les groupes blancs, ce qui introduit dans le pays un facteur permanent de conflit et de révolte. D'autre part, il se crée, parmi les groupes blancs, un sentiment d'insécurité à l'égard de la population non européenne, sentiment qui doit son existence à la crainte, plus ou moins consciemment ressentie, d'une réaction violente. Ainsi disparaît peu à peu ce minimum de confiance mutuelle et de contact humain, condition indispensable à l'existence et au développement normaux d'une société civilisée.

364. A côté de l'*apartheid* telle qu'elle est pratiquée ou telle qu'on tend à la construire à l'heure actuelle, il y a une autre conception, qui se fonde, elle aussi, sur l'idée de la ségrégation des groupes ethniques, mais en diffère par son objectif, qui est une séparation territoriale pouvant et, pour certains, devant aller, jusqu'à la constitution d'Etats souverains pour chacun des groupes, européen et bantou. Sans doute des solutions de partage d'un pays ont été pratiquées, et la Commission en a relevé des exemples dans la section II du chapitre VII. Une telle solution, comme l'a observé le professeur Hoernlé, n'est pas en elle-même antidémocratique lorsqu'elle tend à détruire la possibilité même de la domination d'un groupe par un autre. Seulement, pour que la séparation ou le partage puisse être réalisé, il faut que les groupes soient suffisamment localisés, c'est-à-dire que chacun d'eux forme la majorité dans une aire géographique économiquement viable. Tel n'est pas le cas en Afrique du Sud. Ce n'est que dans les réserves que les Bantous forment une majorité compacte. Or les réserves, déjà surpeuplées, servent plutôt de réservoir de main-d'œuvre pour l'industrie sud-africaine que de support réel pour leurs populations actuelles. Comment s'imaginer alors qu'elles puissent absorber les masses noires qui vivent sur les fermes de l'homme blanc et

dans les grandes cités industrielles? Les plans visant à augmenter la capacité d'absorption des réserves prévoient surtout la création d'industries nouvelles moins à l'intérieur des réserves qu'à proximité de celles-ci. A supposer même que cela soit réalisable, il s'agirait donc de perpétuer un état de choses dans lequel la barrière de couleur horizontale serait maintenue, le Blanc se réservant les postes de direction et les Noirs étant réduits, comme à présent, aux emplois subalternes et mal rétribués. Du reste, ils mèneraient ainsi des vies de travail qui ne seraient pas réellement séparées. Il semble à la Commission qu'aucun homme objectif ne peut éviter de considérer qu'une séparation complète des groupes ethniques, poursuivant leur évolution distincte, et développant, chacun suivant son génie propre, leurs destinées indépendantes, soit un but tout à fait chimérique et inaccessible. Il serait, par conséquent, non seulement vain mais dangereux de consacrer à sa réalisation l'effort d'une politique d'autorité, si libérale et si paternaliste qu'on puisse tenter de la présenter aux assujettis. Cette ségrégation complète est aujourd'hui, comme dans l'avenir prochain ou lointain, complètement impossible. Les solutions de séparation territoriale, déjà irréalisables lorsqu'il s'agit de régler le sort des Bantous, ne tiennent, en outre, aucun compte des deux autres groupes non blancs, les hommes de couleur et les Asiatiques. Pour ceux-ci, le problème actuel demeurerait entier, à moins qu'il ne soit résolu par l'intégration.

365. Bien qu'une solution fédéraliste puisse paraître plus réalisable que la solution par le partage territorial, surtout dans la variante de Keppel-Jones, qui prévoit une refonte totale de l'Union et non seulement, comme Thompson, la constitution d'un Etat bantou à côté des quatre provinces actuelles, il est permis de se demander si elle serait entièrement satisfaisante pour tous les habitants de l'Union. Au surplus, alors même qu'elle serait de nature à établir un équilibre politique satisfaisant entre les divers groupes ethniques et de garantir à ceux-ci le maintien de leurs droits, elle ne serait qu'une solution partielle, car elle ne résoudrait pas par elle-même le problème central des relations sociales et économiques entre les individus appartenant aux divers groupes: les contacts dans ces domaines continueraient comme par le passé. Ce problème essentiel doit donc être résolu, que ce soit dans le cadre de l'Etat fédératif ou dans celui de l'Etat unitaire. Du reste, les auteurs des plans fédératifs l'ont parfaitement compris.

366. La difficile et dure réalité, que de l'avis de la Commission tous les groupes doivent avoir toujours présente à l'esprit, c'est que l'évolution économique impose et imposera tous les jours davantage une coopération plus étroite de toutes les ressources humaines de l'Union, utilisées en fonction chacune de leurs degrés de développement intellectuel et technique, mais dans un cadre d'égalité dignité, affirmée dans les textes législatifs et reconnue progressivement dans la pratique des relations sociales coutumières. Quelles que soient les mesures que l'on puisse décréter, et tenter d'imposer, la réalité, c'est que, pendant de longues et longues années, pendant de longues et longues décades, la population noire aura besoin d'une direction intellectuelle et technique, pour l'assister dans l'évolution progressive à laquelle elle aspire; de même, la population blanche aura besoin, pour le développement économique, industriel et agricole de l'Union, d'une main-d'œuvre abondante, en majorité noire, prenant tous les jours davantage conscience de ses droits, de ses responsabilités et de son rôle essentiel dans l'avenir du pays. Pour la Com-

<sup>340</sup> Voir ci-dessus par. 326.

mission, la grande réalité humaine du temps présent, celle qui construit l'histoire aujourd'hui en Afrique du Sud, c'est que l'expérience du passé, comme la situation économique et sociale actuelle, comme l'évolution accélérée des positions spirituelles, imposent à tous les groupes ethniques une pression grandissante, inéluctable, à laquelle ils ne peuvent tenter de se dérober sans périls graves, pour qu'ils construisent ensemble, malgré tous les obstacles, et quels que soient les sacrifices impliqués pour les uns comme pour les autres, une communauté intégrée, s'efforçant de faire passer tous les jours davantage le principe de dignité humaine de la Déclaration des droits de l'homme dans la vie ardente de la nation.

367. Etant donné cette conviction, devenue la sienne, la Commission a été heureuse de constater que, en Union Sud-Africaine elle-même, de nombreuses voix se sont élevées pour suggérer aux problèmes raciaux des solutions diverses, différentes de celles formulées par les partisans de l'*apartheid*. Proposées par des hommes de pensée, des hommes de science, des ethnographes, des leaders civiques, des hommes de religion, des groupements divers, civils, politiques ou religieux, ces solutions, dont le détail est exposé dans le présent rapport<sup>341</sup>, ont ceci de commun — et de réconfortant — que toutes, avec plus ou moins de vigueur, mais avec une égale clarté, proclament un but commun à viser : c'est l'intégration et l'assimilation de différents groupes ethniques, à réaliser dans l'égalité des hommes. Ces solutions, par contre, diffèrent et assez largement dans la "planification" des mesures à prendre : dans l'établissement des priorités, dans les délais à prévoir pour atteindre les divers objectifs proposés. Ainsi, des avis émis par des porte-parole nombreux et qualifiés de la pensée nationale elle-même tendent à fixer à la politique de l'Union des objectifs qui sont en accord avec ceux que les travaux et les études de la Commission la conduisent elle-même à suggérer ; et les différences qui subsistent entre ces hommes ou ces groupes visant les mêmes buts peuvent être considérées comme limitées à des différences dans l'échelonnement à travers le temps, pour la mise en vigueur de mesures qui tendent à réaliser progressivement des intégrations de diverses formes, économiques, sociales ou politiques.

### III. — Vers un règlement pacifique

368. Le contact direct, sur place même, avec les réalités et les difficultés sud-africaines, comme les échanges de vues et discussions avec les hommes et les groupes, lui ayant été interdits par la non-coopération du Gouvernement sud-africain, la Commission connaît les limites sévères que cette situation lui impose. Il est bien clair qu'il est hors de ses possibilités de présenter un plan d'ensemble, articulé dans le détail de ses éléments et échelonné dans le temps pour faire face à une situation économique, sociale, politique et humaine aussi complexe et aussi menaçante, et dont elle n'a pu prendre connaissance que par des télécommunications.

369. En se conformant, toutefois, à la demande qui lui a été faite par l'Assemblée générale, la Commission soumet à celle-ci un certain nombre de suggestions qui, à son avis, sont de nature à contribuer efficacement et rapidement à une détente de la situation et à favoriser par là un règlement pacifique.

### SUGGESTION 1. — CONTACTS INTERRACIAUX ; CONFÉRENCE INTERRACIALE

370. La Commission, estimant que rien ne saurait favoriser autant la bonne harmonie et l'entente entre les divers groupes que des contacts fréquents et suivis entre les individus qui les composent, *suggère* que des efforts sérieux et soutenus soient déployés dans ce sens par tous les intéressés. En particulier, la Commission rappelle que, dans son premier rapport<sup>342</sup>, elle avait dit que "les Nations Unies pourraient *exprimer le vœu* que le Gouvernement de l'Union Sud-Africaine estime possible de reconsidérer les éléments de sa politique vis-à-vis des divers groupes ethniques. Les Nations Unies pourraient lui *suggérer* des voies et moyens pour tenter de formuler une nouvelle politique, comme, par exemple, une conférence du genre "table ronde" composée de représentants des différents groupes ethniques de l'Union, chargée, dans un effort de conciliation, de lui faire des propositions en vue de faciliter l'évolution pacifique de la situation raciale dans l'Union Sud-Africaine. Les Nations Unies pourraient offrir l'assistance à cette conférence d'un certain nombre de représentants des Nations Unies, ce qui donnerait à tous l'assurance que les principes de la Charte seraient présents aux débats."

371. La Commission a noté avec satisfaction qu'un vœu presque identique a été formulé par le Conseil général (*Bunga*) des territoires du Transkei, et que des mesures ont été prises pour la convocation de larges et représentatives conférences interraciales par les Eglises réformées hollandaises, le South African Institute of Race Relations, et par un certain nombre d'organisations, notamment le Congrès national africain et le Congrès indien de l'Union Sud-Africaine. Elle aimerait voir toutes ces initiatives réunies en un faisceau unique sous l'égide ou avec la participation du Gouvernement de l'Union. Elle n'hésite donc pas à réitérer — et cela avec une force toute particulière — sa suggestion de 1953.

### SUGGESTION 2. — IDÉES FONDAMENTALES EN VUE D'UNE SOLUTION PACIFIQUE

372. La Commission a dit antérieurement que c'est au peuple sud-africain lui-même qu'il appartient de résoudre son problème. Elle tient cependant à énumérer un certain nombre d'idées fondamentales extraites des programmes ou des projets nés en Union Sud-Africaine qu'elle estime être en accord avec la Charte des Nations Unies et la Déclaration universelle des droits de l'homme, idées qui devraient être prises en considération lors de toute discussion relative à la solution du problème racial. En les énumérant, la Commission est parfaitement consciente du fait que leur réalisation ne peut être que progressive dans le temps. Ces idées sont les suivantes :

373. A. Etant donné les conditions de misère économique et sociale dans lesquelles se développe la vie des populations non blanches, toute mesure qui tendra à élever leur niveau de vie contribuera à diminuer les tensions internes dans l'Union. La Commission n'hésite pas à formuler ici cette vérité évidente. Elle n'ignore pas que des efforts importants ont déjà été faits dans cette voie, efforts dont le fardeau a été supporté essentiellement par la population européenne, tant dans le domaine de la santé que de l'éducation, de l'alimentation

<sup>341</sup> Voir ci-dessus par. 265 et suiv.

<sup>342</sup> Voir A/2505, par. 908.



ou des conditions matérielles de vie. Mais la Commission souhaiterait que les milieux responsables de l'Union Sud-Africaine examinent si un effort encore plus grand de la part de la population européenne n'est pas souhaitable et possible. Dans cette coexistence inévitable, dans cette coopération qui doit obligatoirement être organisée entre les groupes ethniques divers, ceux que leur passé a rendu puissants par la culture et la technique doivent se rendre compte que cette force matérielle et spirituelle leur impose des devoirs de sacrifice vis-à-vis de la communauté qu'il s'agit de construire, et que ces sacrifices consentis jusqu'au voisinage des limites pratiquement supportables sont peut-être la condition même de l'existence et de la stabilité de cette communauté. Ajoutons que la Commission hésiterait à exhorter les milieux dirigeants d'un Etat Membre à des sacrifices douloureux si elle n'avait déjà formulé, dans son précédent rapport, l'opinion que pour une œuvre de cette portée humaine, cet Etat pourrait faire appel à la solidarité internationale. Elle réaffirme ici son point de vue: il n'est jamais contraire à une dignité nationale, même légitimement susceptible, de réclamer la coopération des autres Etats Membres pour réaliser sur son territoire des entreprises conformes à l'idéal de la Charte, et dont les moyens dépassent ses possibilités du moment. Par toutes les ressources spirituelles, matérielles, économiques et financières dont elles disposent, par une assistance technique généreusement accordée, avec le concours de toutes les institutions spécialisées, les Nations Unies *pourraient* et, selon l'avis de la Commission, *devraient* apporter leur aide libérale à un Etat Membre en difficulté.

374. B. Etant donné le rôle assurément dominant que jouent les éléments de la situation économique et technique dans les tensions intergroupes en Union Sud-Africaine, la Commission estime qu'il sera difficile au gouvernement d'ajourner sans péril des mesures orientées vers une intégration "économique" destinées à parer aux graves souffrances qu'imposent à la population bantoue la *dispersion* et l'*insuffisance* des réserves, le *surpeuplement* de celles-ci par rapport à leurs *ressources naturelles*, à la *qualité de leur sol* et au développement économique et technique qu'elles révèlent, et les *mesures discriminatoires* vis-à-vis de la main-d'œuvre bantoue appelée à une activité industrielle dans les zones européennes. Réaffirmant ici l'impossibilité où les conditions de son travail l'ont placée pour présenter un plan coordonné par priorité, la Commission ne peut que signaler, entre beaucoup d'autres, un certain nombre de domaines où une orientation nouvelle pourrait contribuer efficacement à une détente dans les esprits.

375. a) *Annonce d'une politique tendant à réduire progressivement, en vue de l'abolir finalement, le système de la main-d'œuvre migrante.* On trouve dans le rapport antérieur de la Commission<sup>343</sup> des références aux effets nocifs du système de la main-d'œuvre migrante. On trouve en annexe au présent rapport la description des limitations graves que ce système a imposées à la productivité du travail humain, comme au développement économique, industriel et agricole<sup>344</sup>. Il semble incontestable à la Commission que ce système — qui constitue une atteinte à la dignité humaine, inflige une somme énorme de souffrances humaines, individuelles ou collectives, provoque des troubles dans la vie familiale — et ces conditions de travail ne seront

jamais acceptés par ceux qui leur sont assujettis, et ne seront jamais considérés comme une nécessité inévitable par la conscience universelle alertée. Mais il est clair que toute politique tendant à éliminer progressivement cette cause grave de tension implique la *levée progressive des restrictions apportées par la législation à l'installation des non-Blancs en milieu urbain; la reconnaissance du droit des Bantous de devenir citoyens permanents; l'acceptation sincère par les Européens d'une population non blanche fixée dans les villes, et ayant le droit d'y devenir propriétaire.*

376. b) *Entreprise d'un effort permanent d'éducation de base pour adultes*, avec l'aide éventuelle de l'Organisation des Nations Unies et de l'UNESCO, pour créer dans les réserves des communautés agricoles recevant, autant et aussi rapidement que les possibilités le permettent, les données pratiques, l'information et l'équipement techniques pour assurer la conservation d'abord, le développement ensuite, des ressources connues, et la recherche et la découverte des ressources inconnues ou possibles de ces réserves.

377. c) *Mise en place d'un plan à longue échéance* (mais à aussi courte échéance que possible) *en vue de la "scolarisation"* ou tout au moins du développement accéléré, aussi rapide que possible, d'un enseignement universel dans les milieux *non européens*, en vue de donner à tous les enfants le maximum de possibilités de développement de leurs aptitudes et des services qu'ils sont susceptibles de rendre à la communauté; en vue aussi d'entraîner et de qualifier, pour un véritable plein emploi, les *non-Européens* dans l'économie du pays. Pour ce plan de longue haleine, la Commission pense que l'Union Sud-Africaine devrait pouvoir compter sur l'appui moral — et matériel — de toutes les Nations Unies et de leurs mécanismes d'assistance technique et financière.

378. d) *Elimination de la barrière de couleur et reconnaissance du principe "à travail égal salaire égal"*. De nombreuses voix se sont élevées, dans l'Union Sud-Africaine même, non seulement contre les mesures d'ordre législatif qui établissent une barrière de couleur et rejettent les non-Blancs vers les emplois inférieurs et mal rétribués, mais aussi contre les mesures d'ordre administratif tendant vers le même but: politique dite de "travail civilisé", politique dans l'octroi de licences pour l'exploitation d'entreprises commerciales, industrielles ou artisanales, clauses imposées aux soumissionnaires pour les contrats de travaux publics ou de fournitures, etc. Contrairement à ce que l'on a prétendu, l'"égalité des chances" ne conduira pas à un effondrement du niveau de vie de la population blanche, parce que l'Union souffre d'une pénurie de main-d'œuvre, aiguë dans certains domaines<sup>345</sup>, et parce que les Européens possèdent une avance considérable, grâce à leur niveau d'instruction, sur les autres groupes, notamment les Bantous. Mais la proclamation du principe que tous les hommes, quelle que soit la couleur de leur peau, ont un accès égal à tous les emplois, et que la rémunération est égale lorsque la tâche est égale, aura par elle-même un effet d'apaisement des esprits.

379. e) En étroite liaison avec ce qui précède, *réorganisation de l'apprentissage*, voie normale qui conduit le travailleur vers des emplois spécialisés et mieux rétribués, afin que tous les enfants qui possèdent les aptitudes nécessaires puissent en bénéficier.

<sup>343</sup> Voir A/2505, par. 773 et suiv.

<sup>344</sup> Voir ci-dessous annexe I.

<sup>345</sup> Voir annexe I, par. 64 et suiv., et chap. VIII (Résumé des conclusions), par. 9.



380. f) *Etablissement progressif de nouvelles législations reconnaissant le droit des Africains, hommes de couleur et non-Européens en général à faire partie des syndicats et à participer de plein droit, et en parfaite égalité, à toutes les instances de conciliation et de règlement pacifique des conflits du travail.*

381. g) *Abolition, par étapes aussi rapprochées que possible, de la législation sur les laissez-passer, dont il est clair qu'elle est en contradiction avec la plupart des mesures et des tentatives suggérées précédemment et qu'elle impose à la vie quotidienne des populations non européennes des gênes et des servitudes incompatibles avec la conception que se font les Nations Unies de la liberté et de la dignité de la personne humaine.*

382. C. La distinction entre mesures d'intégration économique et mesures d'intégration politique a certainement quelque chose d'artificiel et d'arbitraire, et l'on peut soutenir sans paradoxe que chaque intervention de l'Etat dans le domaine signalé comporte des aspects économiques et des aspects politiques. Cependant, c'est l'aspect économique qui est largement prépondérant dans les domaines pour lesquels nous avons signalé qu'une évolution de l'orientation de l'action gouvernementale pourrait conduire à l'apaisement des esprits et à une détente de la situation générale. Fortement impressionnées et profondément émues par les conditions de la situation économique et de la vie matérielle quotidienne des masses bantoues, nombreuses sont les personnes de bonne volonté qui paraissent se résigner à ce que les mesures d'"intégration politique" soient ajournées, et pour que soient affectées d'une grande priorité les mesures d'"intégration économique".

383. La Commission, tout en reconnaissant l'importance qu'il convient d'accorder à l'égalisation des conditions économiques de vie entre les hommes, indépendamment de toutes les différences de race, de couleur ou de croyance, estime de son devoir d'exprimer sa conviction que les mesures tendant à réaliser l'égalité politique entre les divers groupes ethniques lui paraissent avoir une importance primordiale et qu'elles ne sauraient sans danger grave être systématiquement ajournées. Tant de noble et efficace propagande a été faite dans et par les grands pays évolués en faveur de la liberté des individus et de l'indépendance des peuples, tant d'exhortations ont été adressées aux hommes de lutter contre la servitude, qu'il ne faut pas s'étonner outre mesure, à la faveur du développement monumental des communications entre les hommes, de voir ces idéologies et ces exhortations toucher profondément le cœur des masses peu évoluées et les entraîner à l'action. C'est dire que la Commission ne peut faire moins que de recommander avec conviction l'adoption d'une politique qui, avec tous les ménagements nécessaires, avec tous les échelonnements inévitables dans le temps, aurait comme objectif de tendre à associer tous les jours davantage les masses non blanches à la gestion politique de la communauté nationale sud-africaine, dont elles sont un élément constitutif indispensable, irremplaçable et inséparable.

#### SUGGESTION 3. — ASSISTANCE POSSIBLE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

384. S'il convenait à l'Assemblée générale de considérer tout ou partie du programme esquissé ci-dessus comme pouvant former les éléments d'un cadre provisoire à une coopération éventuelle avec le Gouvernement de l'Union Sud-Africaine, la Commission lui suggérerait

d'offrir au Gouvernement de l'Union d'établir à sa demande un comité d'experts techniques spécialisés dans la planification du développement économique et social, particulièrement dans les sociétés multiraciales, et de demander à ces experts de rassembler en un faisceau ordonné toutes les possibilités d'aide et d'assistance dont peuvent disposer les Nations Unies et les institutions spécialisées. Sans doute, une telle initiative pourrait apparaître à bien des esprits comme assez incompatible avec les timidités ou les prudenances qui accompagnent généralement les actions internationales. Mais si les prudenances peuvent être légitimes, les timidités ne le sont pas. On voudra bien considérer que des initiatives de ce genre et d'une très grande ampleur ont été prises par les Nations Unies pour restaurer et reconstruire des pays, après qu'ils avaient été victimes de conflits; pourquoi hésiterait-on devant des initiatives analogues alors qu'il s'agit de prévenir des conflits menaçants? C'est devant une situation de ce genre que la solidarité internationale se trouve placée en Afrique du Sud.

\* \* \*

C'est assurément une longue route, et ardue, et encombrée d'obstacles qui s'ouvre devant l'Union Sud-Africaine pour atteindre un jour l'apaisement des esprits et la collaboration ardente des groupes ethniques. *L'important est de s'engager sur la bonne route.* La Commission croit sincèrement que la voie de l'apartheid conduit à des impasses inévitables et à des conflits menaçants. Malgré toutes les difficultés héritées du passé, et toujours aiguës dans le présent, hommes blancs, hommes noirs, hommes de couleur sont contraints de cheminer ensemble; nous dirions volontiers qu'ils sont "condamnés" à vivre ensemble, et à construire ensemble une communauté organique. La voie de l'intégration progressive est la seule voie qui paraît ouverte et qui paraît déboucher sur un avenir pacifique, acceptable aux uns et aux autres. Pour parcourir cette route, une volonté continue, persévérante, tenace, de collaboration, de négociation, de compromis, chaque jour remise sur le chantier, sera nécessaire; une volonté de tolérance, une volonté de sacrifices aussi. Ce tête-à-tête sera difficile; les uns devront abandonner des théories de supériorité raciale légitimant une suprématie politique et fondées sur des conceptions périmées que ne confirme aucune donnée de la science moderne; les autres devront se rendre compte qu'un coup de baguette magique ne peut faire passer dans les faits, sans de nombreuses étapes, les idéaux d'égalité et de solidarité fraternelles qui sont dans la Charte des Nations Unies et dans le cœur des peuples. Les uns et les autres devront souvent incliner temporairement l'âpreté des revendications de leur droit ou de leurs aspirations devant l'accomplissement de leur devoir vis-à-vis de la communauté qu'il s'agit de construire dans la paix. Répétons-le, l'important est de s'engager sur la bonne route. La Commission voudrait croire que son rapport aidera la pensée du peuple sud-africain à faire un juste choix; et elle ne doute pas que l'assistance morale, spirituelle et matérielle des Nations Unies, si elle est généreusement offerte par la coopération internationale, puisse être finalement acceptée par le Gouvernement de l'Union, que sa présence puisse faciliter le difficile tête-à-tête qui ne peut pas ne pas s'engager entre les divers groupes ethniques, et qu'elle puisse devenir un élément décisif dans l'orientation de ce pays vers une grande destinée construite autour du respect de la dignité de la personne humaine.

# ANNEXES

## ANNEXE I

### Etude sur les effets de la politique de ségrégation raciale sur le développement et la stabilité économiques dans l'Union Sud-Africaine

préparée par Paul H. Guénault  
du Département d'économie et de science politiques  
de l'University College of Wales, à Aberystwyth

#### Note

Au cours de sa troisième session, le 23 février 1954, la Commission a adopté une résolution (résolution II) par laquelle elle a décidé, notamment :

"... c) De procéder à une étude d'ordre technique sur les effets que les tensions entre les races et la politique de ségrégation peuvent avoir eu, ou continuer d'avoir, sur le développement de l'économie du pays et charge son Président d'examiner avec le Secrétaire général les voies et moyens de réaliser cette étude, y compris, le cas échéant, la nomination d'un expert présentant les plus hautes qualités morales et techniques."

La présente étude a été préparée en exécution de cette décision.

#### TABLE DES MATIERES

|  | Paragraphes | Pages |   |        |
|--|-------------|-------|---|--------|
| PRÉFACE .....  | 1           | 104   |   |        |
| Chapitres  |             |       |   |        |
| I. — GÉNÉRALITÉS .....   | 4           | 104   | 3. Répartition des revenus et marché intérieur .....  | 59 118 |
| II. — PRINCIPAUX ASPECTS DE LA POLITIQUE DE SÉGRÉGATION: L'ASPECT ÉCONOMIQUE .....   | 11          | 105   | V. — LA POLITIQUE DE SÉGRÉGATION ET LA NOUVELLE RÉVOLUTION INDUSTRIELLE .....                 | 61 118 |
| 1. Les réserves et la main-d'œuvre migrante .....  | 12          | 105   | 1. L'essor industriel d'après-guerre: capitaux et ressources naturelles disponibles .....     | 61 118 |
| 2. La barrière de couleur dans l'industrie .....   | 19          | 107   | 2. L'essor industriel d'après-guerre: la main-d'œuvre et les pénuries de main-d'œuvre .....   | 64 120 |
| a) Généralités .....   | 19          | 107   | VI. — L'apartheid ET SES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES .....                                       | 73 122 |
| b) Les lois de 1925 et de 1937 sur les salaires ( <i>Wage Acts</i> ) .....   | 27          | 109   | 1. Le coût de l'apartheid .....   | 73 122 |
| c) La loi de 1937 sur la conciliation dans l'industrie ( <i>Industrial Conciliation Act</i> ) et autres obstacles à la libre négociation des conditions de travail ..... | 29          | 109   | 2. L'apartheid: Mesures prises et projets .....   | 79 123 |
| d) Loi de 1953 sur les conflits du travail de la main-d'œuvre indigène [ <i>Native Labour (Settlement of Disputes) Act</i> ] .....                                       | 32          | 111   | a) Contrôle de l'urbanisation des indigènes .....   | 79 123 |
| e) La politique du "travail civilisé" .....  | 35          | 112   | b) Etablissement d'organismes séparés pour le règlement des conflits du travail .....         | 81 124 |
| III. — PRINCIPAUX ASPECTS DE LA POLITIQUE DE SÉGRÉGATION: SERVICES SOCIAUX .....   | 37          | 113   | c) Etablissement dans l'industrie de secteurs réservés aux divers groupes ethniques .....     | 82 124 |
| 1. Généralités .....   | 37          | 113   | d) Ségrégation géographique des groupes ethniques .....                                       | 83 124 |
| 2. Education .....   | 39          | 113   | e) Mise en valeur des Réserves .....  | 85 124 |
| 3. Service d'hygiène et de nutrition .....   | 44          | 114   | f) Existence d'établissements d'enseignements séparés pour les divers groupes ethniques ..... | 88 125 |
| IV. — SÉGRÉGATION RACIALE ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE .....  | 52          | 116   | VII. — L'apartheid ET LES ANTAGONISMES RACIAUX .....  | 89 125 |
| 1. L'essor industriel depuis la fondation de l'Union .....   | 52          | 116   | VIII. — RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS .....  | 126    |
| 2. Répartition du revenu national et besoins de subsistance .....  | 54          | 116   | APPENDICE. — NOTE RELATIVE AU PRINCIPE "À TRAVAIL ÉGAL, SALAIRE ÉGAL" .....                   | 127    |

## PREFACE

1. Dans son premier rapport soumis à l'Assemblée générale (A/2505 & A/2505/Add.1), la Commission a présenté en détail de nombreux aspects de la politique de ségrégation et d'*apartheid*. Tenant compte des informations déjà fournies, on s'abstiendra dans la présente étude, autant que possible, de reproduire les renseignements déjà contenus dans le rapport précédent. On a tenté, en particulier, d'éviter de présenter à nouveau, dans leurs détails, les dispositions de ceux des textes de lois dont l'économie a déjà été exposée.

2. La présente étude a pour objet nettement délimité

l'étude des politiques de ségrégation et d'*apartheid* dans leurs effets économiques. On en a donc soigneusement écarté toutes les considérations d'ordre moral, doctrinal ou purement politique. En revanche, lorsqu'il est apparu que certains jugements de valeur, tirés d'arguments non économiques, ont influé ou peuvent influencer sur le cours des événements économiques, on n'a pas manqué de prendre ces jugements en considération.

3. Les informations utilisées dans cette étude sont empruntées principalement à des publications, officielles ou autres.

## Chapitre premier

### GENERALITES

4. Au sens qu'on lui donne dans le présent rapport, il faut entendre par politique de ségrégation la politique qui vise à faire vivre les différentes races séparément, par exemple sur différents territoires du pays tels que des Réserves indigènes ou des quartiers indigènes, ou à les affecter à des emplois ou types de travaux distincts, tels que travaux spécialisés pour les uns et travaux non spécialisés pour les autres, ou, encore, à les grouper en organisations distinctes telles que syndicats d'Européens d'une part et syndicats d'Indigènes d'autre part. Il n'est pas possible d'examiner les formes prises par ces mesures indépendamment de la structure économique ou du niveau de développement économique du pays. C'est ainsi que l'industrialisation a suscité l'apparition de nouvelles formes ou de nouveaux concepts de ségrégation. En revanche, ces formes et ces concepts ont, eux-mêmes, contribué à façonner la structure économique actuelle et ont, sans aucun doute, eu largement leur part dans la détermination de l'allure et de la nature du progrès économique qui s'est produit. On ne saurait donc ni considérer la politique de ségrégation et sa mise en œuvre en les isolant du milieu économique, ni étudier ce milieu sans prendre conscience de l'influence qu'a exercée sur lui la politique de ségrégation.

5. D'une manière générale, on peut dire que la plupart des mesures de ségrégation qui sont examinées ici sont des mesures qui font obstacle à la libre circulation et la libre répartition de la main-d'œuvre, empêchent le développement normal de cette main-d'œuvre et l'exercice normal des activités. Ces mesures semblent délibérément contrarier le jeu de la concurrence et la sélection qui sont habituellement considérées comme favorisant la pleine utilisation de la main-d'œuvre. D'autres mesures importantes de ségrégation, telles que la séparation des installations mises à la disposition du public, sont de nature à entraîner de coûteux doubles emplois d'efforts et de capitaux et, par là, à absorber des ressources auxquelles il serait possible de trouver des affectations plus profitables. C'est là un point qui peut être particulièrement important en période de plein emploi. Il est donc permis, à première vue, de penser que la ségrégation contrarie le développement économique et empêche une pleine utilisation du produit national. On s'efforcera de vérifier cette première impression à la lumière des informations disponibles.

6. Au cours de cette analyse, on se trouvera en présence des problèmes d'une collectivité qui est déjà sortie

des phases initiales d'un développement économique dont les activités caractéristiques sont l'agriculture et l'exploitation des mines. Au siècle dernier et même jusqu'à une date plus tardive, c'est la perspective d'une rémunération élevée pour les membres de race blanche de la communauté, jointe à l'abondance des travailleurs non qualifiés percevant de faibles salaires, qui a pu exercer la principale séduction sur le capital et la main-d'œuvre qualifiée étrangers nécessaires au développement. Par des mesures relevant de la ségrégation et de la discrimination, on est parvenu à maintenir cet état de choses et à le prolonger. Toutefois, à la phase dans laquelle il fallait que la main-d'œuvre qualifiée et les capitaux viennent surtout du dehors a fait suite une autre phase dans laquelle, semble-t-il, il faut qu'une partie du capital, la majorité du personnel qualifié et la plupart des initiatives viennent de l'intérieur. S'il en est bien ainsi, on doit considérer la politique de ségrégation comme exerçant une influence défavorable sur l'expansion économique. On examinera donc ici jusqu'à quel point la présence d'une abondance de manœuvres mal payés, dont beaucoup sont des migrants, n'offrant pour ainsi dire aucune stabilité, peut, dans une collectivité moderne industrialisée, être considérée comme favorisant l'expansion et le développement économiques. Il aurait été souhaitable d'examiner en détail l'influence de la composition de la main-d'œuvre susceptible d'être embauchée sur l'organisation et le rendement de l'entreprise. Malheureusement, il n'a pas été possible de le faire. On peut toutefois formuler, en partie par déduction, en partie en s'appuyant sur les déclarations de ceux auxquels les problèmes de l'industrie sont familiers, un certain nombre d'observations générales. On aurait souhaité également analyser avec plus de précision et plus en détail la répartition des revenus et la structure du marché interne et rapporter plus étroitement ces renseignements à la mise en œuvre de la politique de ségrégation. Quoi qu'il en soit et malgré l'absence de statistiques entièrement suffisantes, il semble que les renseignements existants sont assez complets pour permettre de présenter la situation dans ses grandes lignes.

7. L'analyse faite ici des étapes récentes de l'évolution fera ressortir qu'une expansion et des progrès économiques rapides ont eu lieu en dépit de politiques qui auraient tendance à les freiner. Dans l'Union, les industries extractives, les activités secondaires et tertiaires se sont toutes rapidement développées dans les années

d'après-guerre. Toutefois, il en a été pour une large part ainsi grâce à certaines circonstances fortuites, internes ou externes, qui ont favorisé le développement du pays. La découverte de nouveaux gisements d'or et d'uranium, par exemple, a non seulement suscité une activité préalable à l'exploitation des mines et à la production des métaux, mais, également, a stimulé la demande de beaucoup d'autres produits et services qu'il est possible de fournir localement et, par là, l'expansion des secteurs d'activités secondaires et autres. On aura l'occasion d'examiner plus loin, avec d'autres du reste, cette cause des progrès d'après-guerre. Si le développement a pu être plus rapide qu'ailleurs, il ne s'ensuit nullement que la politique suivie ait été économiquement plus avisée. Il se peut simplement que ce pays ait été plus favorisé. Par conséquent, ce qu'on examinera ici est le point de savoir si, du fait de la politique de ségrégation suivie, il a été plus difficile ou non pour l'Union d'obtenir la totalité des bénéfices que pouvaient lui procurer les conditions favorables où elle se trouvait.

8. Il serait pourtant à la fois inexact et illégitime d'admettre par principe que chaque mesure prise à l'heure actuelle dans la voie de l'*apartheid* doive nécessairement contrarier les progrès et nuire au bien-être de ceux qu'elle atteint. L'*apartheid* se propose l'établissement d'une forme de ségrégation plus poussée que précédemment; le but est en principe de fournir aux Indigènes l'occasion de développer pleinement leurs aptitudes et leur esprit d'initiative dans les secteurs d'activités qui leur sont réservés. Ainsi, par exemple, l'emploi de travailleurs spécialisés indigènes pour la construction de maisons pour les indigènes est pleinement conforme à l'*apartheid*; il y a là un moyen d'utiliser les ressources en main-d'œuvre plus efficacement qu'on ne pouvait le faire antérieurement, tout en favorisant la population indigène, qu'il s'agisse des travailleurs ou des consommateurs. On peut même admettre que pour faire tomber les objections que rencontre sa politique et pour réduire les antagonismes raciaux, un gouvernement qui poursuit une politique d'*apartheid* ne manquera pas de saisir toutes les occasions de cet ordre.

Il est donc nécessaire d'examiner soigneusement les différentes mesures en elles-mêmes, de façon à déterminer les effets qu'elles produisent et à éviter les jugements hâtifs. C'est ce que l'on a essayé de faire avant de conclure.

9. Il faut noter que pour tenter d'évaluer le coût probable de l'*apartheid* pour la collectivité et pour ses éléments constitutifs, il n'est pas possible d'étudier les effets essentiels d'un programme d'action nettement déterminé. Certes, le but à atteindre par la politique d'*apartheid* a bien été défini mais la vitesse à imprimer au mouvement n'est pas indiquée; on a donné à entendre que la méthode d'exécution sera expérimentale. L'importance de cette remarque tient non seulement au fait que les observateurs sont quelque peu embarrassés par ces incertitudes, mais aussi du fait que ceux-là même qui vivent dans l'Union et dont l'existence peut être profondément troublée par des mesures d'*apartheid* sont également dans l'incertitude de ce qui sera fait et du moment où cela sera fait. Il faut considérer ces incertitudes comme des facteurs qui entravent le courant des capitaux vers l'Union et qui exercent une influence sur le rythme de l'immigration et de l'émigration, le développement des antagonismes raciaux, etc. Il faut donc y voir une cause partielle du coût réel de la politique d'*apartheid*.

10. Il est nécessaire de mettre en garde contre l'illusion qui porterait à croire qu'il sera possible de dégager, des conclusions de l'analyse effectuée dans le présent rapport, de véritables solutions pratiques. Il est en réalité bien d'autres considérations non économiques dont l'on n'a pas l'intention de s'occuper ici et qui devraient entrer en ligne de compte pour déterminer ce qui est souhaitable et ce qui est faisable. Pourtant, en s'informant des politiques effectivement suivies précédemment ou à l'heure actuelle, le lecteur se trouvera nécessairement amené à concevoir ce qui est politiquement réalisable. Ceci ne doit pas laisser indifférent, car ce sont les conflits entre politiques pratiquement possibles, aussi bien que les conflits d'idées abstraites, qui sont à l'origine des antagonismes raciaux.

## Chapitre II

### PRINCIPAUX ASPECTS DE LA POLITIQUE DE SEGREGATION: L'ASPECT ECONOMIQUE

11. Dans le cadre d'une étude rapide, on doit nécessairement s'en tenir aux aspects de la ségrégation et de la discrimination dont l'influence sur la structure et le développement économique de l'Union semble manifeste. Même dans ces limites, il a été nécessaire de circonscrire le domaine étudié si bien qu'on s'est étendu uniquement sur les mesures qui atteignent, pour la placer dans une situation défavorisée, la fraction bantoue de la population de l'Union. Il est aisé de montrer combien cette limitation est fondée puisque, lors du recensement de 1951, les Bantous de l'Union étaient au nombre de 8.500.000 environ, sur un total de 12.600.000 habitants dont 2.600.000 Européens, 1.100.000 personnes de couleur (*Coloured*) et 370.000 Asiatiques. La population bantoue constituant donc une source importante de main-d'œuvre, l'on a pensé qu'en s'occupant uniquement de la situation faite à ce groupe dans l'économie nationale, on aurait le moyen de montrer clairement les

effets de la ségrégation et de la discrimination. Cette façon de faire se justifie également par une autre considération: en dehors du groupe des Bantous<sup>1</sup>, aucun autre groupe racial n'a fait l'objet de tentatives de ségrégation et de discrimination aussi soutenues et aussi puissantes.

#### 1. — LES RÉSERVES ET LA MAIN-D'ŒUVRE MIGRANTE

12. Depuis longtemps, l'Indigène est soumis à des restrictions qui intéressent non seulement son lieu de résidence, mais également les terres dont il peut être propriétaire ou qu'il peut cultiver. Les grandes lignes de cette politique ont été fixées par la loi de 1913 sur

<sup>1</sup> En général, et conformément à la terminologie officielle, on se servira ici du mot "Indigènes" à la place des mots "Bantous" ou "Africains" pour désigner "les aborigènes de pure souche bantoue".

l'achat et le louage de biens immeubles par les Indigènes (*Natives Land Act*) qui a créé le système des Réserves indigènes. Cette loi stipule que nul Indigène ne peut, sans l'approbation du Gouverneur général, acheter ou prendre à bail des terres en dehors des Réserves indigènes, à moins que le cédant ne soit lui-même un Indigène, et que nul Européen ne peut acheter des terres qui sont la propriété d'un Indigène. Ces Réserves indigènes qui, en 1916, s'étendaient sur 45.100 milles carrés environ contre 472.494 milles carrés au total, ont été progressivement étendues et couvraient : en 1936, 51.800 milles carrés ; en 1939, 55.100 milles carrés. Temporairement interrompu pendant la guerre, cet agrandissement des Réserves a été poursuivi depuis. Les Réserves sont donc la partie du territoire de l'Union sur laquelle l'Indigène peut exercer soit la profession d'agriculteur, sur une terre dont il a la propriété, soit, si les circonstances le permettent, divers métiers ou autres activités. Toutefois, il ressort de rapports officiels et non officiels que ces territoires ne peuvent offrir des moyens d'existence suffisants qu'à une fraction de la population indigène. En 1946, en effet, ces Réserves comptaient 3.100.000 habitants, soit moins de la moitié des Indigènes. Il est clair au surplus que, dans les conditions actuelles, ceux qui y habitent n'y trouvent même pas des conditions d'existence minimales.

13. Il se produit donc, dans ces territoires, un exode ininterrompu de main-d'œuvre. Comme l'a indiqué la Commission des salaires des Indigènes dans les mines du Witwatersrand, "les Indigènes des Réserves doivent, pour avoir de quoi vivre, s'embaucher en grand nombre et presque sans arrêt comme salariés, et ne peuvent interrompre leurs absences que pendant de courtes périodes".

L'état de l'agriculture et la situation sociale se ressentent inéluctablement de cet exode qui prive à tout moment les Réserves d'une large fraction de la population masculine. En 1936, le pourcentage des hommes de 18 à 54 ans absents des Réserves atteignait 53,9<sup>2</sup>. Le fait que ce mouvement s'est poursuivi ressort de la nécessité où sont certaines grandes industries de l'Union, les mines d'or en particulier, de faire appel à cette main-d'œuvre migrante. En fait, les Réserves se présentent non point tellement comme des territoires où les aspirations des Indigènes qui désirent s'adonner à l'agriculture trouvent leur accomplissement, mais comme de véritables réservoirs de main-d'œuvre que leurs habitants indigènes quittent soit comme ouvriers migrants, soit pour se fixer dans les villes ou dans des fermes européennes. Ces territoires que l'on laisse périliter depuis longtemps sont considérés par tous comme dénués par l'érosion et la surexploitation des pâturages, peu fertiles et surpeuplés.

14. Dans tous les pays où le développement de l'industrie offre des possibilités d'emploi grandissantes, il est naturel d'assister à un exode des campagnes vers les villes. C'est ainsi qu'on a pu appeler la région du Witwatersrand, la Mecque des Indigènes d'Afrique

centrale et méridionale<sup>3</sup>. Mais le déplacement du travailleur migrant qui laisse sa famille dans les Réserves pour augmenter son revenu par des stages de travail dans les mines ou dans d'autres industries ne se compare pas à l'exode vers les villes qui s'est produit dans la plupart des pays. Il s'explique par l'impossibilité où est le travailleur de trouver définitivement sa place dans la collectivité et d'y jouir d'un niveau de vie normal et stable. Dans l'Union l'existence continue d'une main-d'œuvre migrante est la résultante de trois facteurs :

a) Insuffisance de ressources dans les Réserves dont l'étendue est limitée et dont l'état d'entretien va s'aggravant depuis longtemps ;

b) Quasi impossibilité où sont les Indigènes de s'installer dans les agglomérations urbaines ou dans les régions industrielles ;

c) Demande de main-d'œuvre migrante ne cessant de se manifester par une action méthodiquement organisée. Par exemple, les mines d'or recrutent et emploient presque exclusivement ce type de main-d'œuvre indigène.

Lorsque la Commission de législation indigène<sup>4</sup> note que la migration de la main-d'œuvre "est devenue une tradition, une habitude chez les Indigènes tribalisés", elle signale un fait qui, pour les populations des Réserves, découle non pas d'une tradition de déplacements ayant ses racines dans la tribu mais d'une nécessité apparue il y a longtemps déjà.

15. Il est toutefois difficile de mesurer la force de cette poussée économique. Seules des enquêtes peu fréquentes ont fourni l'occasion de calculer le revenu en nature et en espèces de l'Indigène des Réserves et, quant à ses besoins, il n'existe pas de normes exactes permettant de les apprécier. De toute façon le sentiment du dénuement et la conscience de manquer de l'indispensable dépendent largement de la conception que se fait l'individu de ce qui est nécessaire et souhaitable et, à cet égard, les habitants des Réserves, parce qu'ils sont de plus en plus au courant des possibilités plus vastes et de la variété plus grande des biens et services qu'offrent les agglomérations urbaines, ont sans aucun doute une impression de pauvreté accrue qui amplifie le mouvement migratoire<sup>5</sup>. Au coût réel de la vie il faut d'ailleurs ajouter la charge des impôts frappant la population indigène en vertu de dispositions législatives spéciales. Tout Indigène de sexe masculin, doit, à partir de l'âge de 18 ans, acquitter un impôt général d'une livre sterling par an, l'occupant de toute hutte, un impôt annuel de 10 shillings. On a pu dire que ces impôts sont, d'autant plus qu'ils doivent être payés en espèces, "l'une des principales causes" de la migration de la main-d'œuvre. Qu'il en soit ou non ainsi, ces impôts accroissent très certainement le besoin où se trouve l'Indigène des Réserves d'augmenter son revenu en espèces<sup>6</sup>.

16. On peut, en partie du moins, expliquer par les considérations suivantes pourquoi les gouvernements successifs et la population européenne ont accepté ce système de migration des travailleurs :

a) Le système des Réserves, joint aux migrations de travailleurs, rend possible un type de ségrégation

<sup>2</sup> Voir *Report of the Witwatersrand Mine Natives' Wages Commission on the Remuneration and Conditions of Employment of Natives on Witwatersrand Gold Mines* (Rapport de la Commission des salaires des Indigènes de la mine du Witwatersrand sur la rémunération et les conditions d'emploi des Indigènes dans les mines d'or du Witwatersrand), U.G., 21, 1944, par. 207.

<sup>3</sup> Voir *Social and Economic Planning Council, Report No. 9, The Native Reserves and their Place in the Economy of the Union of South Africa* (Les Réserves indigènes et leur place dans l'économie de l'Union Sud-Africaine), U.G., 32, 1946, p. 45.

<sup>4</sup> Voir *Conférence internationale du Travail, 34ème session, 1951, Compte rendu des travaux*, discours de M. Gemmill, délégué des employeurs de l'Union Sud-Africaine, p. 31.

<sup>5</sup> Voir *Report of the Native Laws Commission* (Rapport de la Commission de législation indigène), 1946-48, U.G., 28, 1948, p. 42.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>7</sup> Voir U.G., 32, 1946, p. 43.



limitée. Ceux qui espèrent que la main-d'œuvre indigène se retirera totalement des régions habitées par les Européens considèrent que le système actuel est de ceux qui permettraient d'aboutir par étapes à ce résultat. D'autres, qui pensent que l'industrie ne pourra jamais se passer de main-d'œuvre indigène, voient dans ce système une solution permanente du problème de la ségrégation. Le système s'adosse donc à un arrière-plan sur lequel il n'est d'ailleurs pas possible de s'étendre dans la présente étude.

b) Certaines industries, les mines d'or notamment, partent de l'hypothèse que l'offre de main-d'œuvre migrante ne tarira pas. Il est vrai que les mines, en particulier, recrutent du personnel en dehors de l'Union, mais la crainte que ce recrutement extérieur se ralentisse est sous-jacente<sup>8</sup>. Toute diminution importante du nombre des travailleurs migrants qu'il est possible de recruter sur le territoire même de l'Union serait, pour les mines, une source de difficultés graves. Le Conseil des programmes sociaux et économiques de l'Union Sud-Africaine (*Social and Economic Planning Council*) a donc considéré qu'il n'était pas possible d'abolir immédiatement le système des migrations, en ce qui concerne l'industrie des mines d'or en particulier :

"Economiquement, l'effet d'un changement brusque de cet ordre sur la situation financière des mines, et par voie de conséquence sur la structure économique de l'Union toute entière, serait catastrophique. Si le changement était progressif, on pourrait concevoir que l'amélioration du rendement d'une main-d'œuvre stable compenserait, et au-delà, les dépenses supplémentaires à prévoir. L'établissement permanent de familles d'ouvriers mineurs dans la région du Rand serait de toute manière pratiquement impossible, puisque les emplacements nécessaires pour leur installation font défaut et que les dépenses qu'il faudrait engager pour cela seraient prohibitives<sup>9</sup>."

c) On se rend compte que toute amélioration substantielle de l'état des choses dans les Réserves qui, d'une part, viendrait contrarier la poussée économique qui est à l'origine des déplacements des travailleurs et qui, d'autre part, retiendrait dans les réserves une proportion plus grande de la population mâle, se trouverait en conflit avec la nécessité d'entretenir un courant de migration ininterrompu. Ainsi, comme on peut le lire dans le rapport de la Commission de législation indigène, on ne peut à la fois préconiser le développement économique des Réserves et encourager la main-d'œuvre à se déplacer hors desdites Réserves<sup>10</sup>.

17. Il serait hautement désirable de pouvoir mesurer en chiffres l'importance du problème. C'est malheureusement difficile. La dernière étude détaillée des Réserves indigènes, dont la publication remonte à 1946<sup>11</sup> évalue le nombre des absents des Réserves, en 1936, à 396.676 hommes, soit un peu plus de la moitié de la population masculine, entre 18 et 54 ans, et à 50.713 femmes, soit 447.389 personnes au total. On ne dispose pas de chiffres plus récents, mais la poussée économique qui entretient les migrations de travailleurs continue toujours à s'exercer et, à elles seules, les mines d'or

emploient encore environ 100.000 migrants venus du territoire même de l'Union<sup>12</sup>.

18. Puisque le problème est vaste, on ne saurait se dispenser d'examiner ses incidences économiques. La Commission de législation indigène a rendu compte de façon circonstanciée de l'opinion de M. H. R. Burrows, professeur à la Faculté des sciences économiques de l'Université du Natal<sup>13</sup>, qui, en résumé, est essentiellement celle-ci : lorsque l'ouvrier se déplace d'entreprises en entreprises ou passe d'emplois en emplois, il tend à ne plus travailler qu'irrégulièrement et l'expérience montre que son rendement est plus bas et qu'il perçoit un salaire moindre que s'il occupait un emploi stable. Au surplus, lorsque la main-d'œuvre est intermittente, l'offre tend à dépasser la demande. En général, l'organisation industrielle laisse beaucoup à désirer dans les entreprises qui utilisent de la main-d'œuvre intermittente ; "la loyauté et la discipline sont des qualités qui ne se rencontrent que chez les ouvriers stables". La migration est une cause évidente de perte de temps et l'organisation du recrutement tel qu'il est pratiqué par les mines est une source supplémentaire de dépenses. Au surplus, comme l'exercice de tout emploi, pour ainsi dire, suppose une période d'adaptation et de mise en train, si la main-d'œuvre se renouvelle constamment on est en présence "d'un état permanent de rendement inférieur aux possibilités" et M. Burrows conclut :

"Du fait des difficultés qui s'opposent à son accès aux emplois spécialisés et d'une manière générale, de l'absence d'encouragement à améliorer sa condition, l'Indigène est maintenu en permanence dans la condition d'ouvrier non spécialisé. Dans l'esprit d'un employeur, il y a donc peu de différence entre tel Africain et tel autre. La facilité avec laquelle un ouvrier peut être remplacé par un autre a même souvent passé pour avantageuse pour l'économie de l'Afrique du Sud. Cette absence de différenciation fournit une preuve du degré de sous-emploi. Non seulement la main-d'œuvre africaine tend à rester non spécialisée parce qu'elle est intermittente, mais encore elle tend à rester intermittente parce qu'elle n'est pas spécialisée.

"L'insuffisance de la formation professionnelle et les passages fréquents d'un emploi à un autre aboutissent à des rendements médiocres et ne procurent que de faibles salaires. La faiblesse du rendement individuel du travailleur africain fait que le revenu national est plus bas qu'il ne devrait être. Au surplus, à de faibles salaires correspondent souvent un habitat médiocre, un régime alimentaire insuffisant et, en dernière analyse, un rendement diminué. En ce domaine également, l'état de choses tend à se perpétuer."

## 2. — LA BARRIÈRE DE COULEUR DANS L'INDUSTRIE

### a) Généralités

19. L'avis de M. Burrows et l'argumentation qui l'appuie montrent que la faiblesse du revenu individuel a pour origine, non seulement le système des Réserves indigènes et des migrations de travailleurs, mais aussi les obstacles "qui interdisent aux Indigènes l'accès aux emplois spécialisés", obstacles qui influent sur les possibilités de gain et sur la productivité de la fraction la plus importante de la population. A un petit nombre

<sup>8</sup> Voir *Conférence internationale du Travail, 34ème session, 1951, Compte rendu des travaux*, discours de M. Gemmill, délégué des employeurs de l'Union Sud-Africaine, p. 30.

<sup>9</sup> Voir U.G., 32, 1946, par. 186.

<sup>10</sup> Voir U.G., 28, 1948, p. 17.

<sup>11</sup> Voir U.G., 32, 1946, p. 45.

<sup>12</sup> Voir *Conférence internationale du Travail, 34ème session, 1951, Compte rendu des travaux*, p. 31.

<sup>13</sup> Voir U.G., 28, 1948, p. 37.

d'exceptions près, ce n'est pas dans les textes législatifs que se trouvent érigées les barrières de couleur.

En matière d'emploi, les principales barrières de couleur établies par le législateur visent les industries extractives [loi de 1911 sur les mines et les usines (*Mines and Works Act*) modifiée en 1926] et le bâtiment [loi de 1951 sur les travailleurs indigènes du bâtiment (*Native Building Workers Act*)]. Nous reviendrons sur cette dernière loi qui n'est pas un type simple de barrière de couleur établie par le législateur pour écarter, dans toutes les circonstances, les Indigènes des travaux spécialisés ; au surplus, elle illustre plus clairement que la législation antérieure les principes économiques sur lesquels repose l'*apartheid*.

20. Il importe de reconnaître, au départ, que la ségrégation et la discrimination professionnelles dans l'Union ne sont pas d'origine récente. A l'heure actuelle, elles sont fermement établies, enracinées dans les mœurs, les traditions et les institutions. Elles ne sont pas de caractère purement économique ; elles font partie d'un ensemble plus vaste d'habitudes sociales. Il est donc impossible de donner une explication simple de la solidité et de l'ampleur de la barrière de couleur et plus particulièrement de les expliquer par de simples motifs d'ordre économique. Il est nécessaire toutefois de mentionner certains des facteurs qui contribuent à les renforcer et à les maintenir. Au premier rang figure tout d'abord l'existence de façons de penser bien déterminées en ce qui concerne les races<sup>14</sup>. Cet état d'esprit qu'on ne peut examiner en détail contribue de toute évidence à déterminer les comportements des employeurs et des employés européens envers les Indigènes et facilite à la fois l'adoption des mesures législatives et l'action du gouvernement ; de cette attitude d'esprit découle une conception de la place que l'on peut permettre aux différentes races d'occuper dans la collectivité, des besoins des différentes races et des emplois ou professions auxquels elles sont adaptées et que l'on doit les autoriser à embrasser. Les expressions courantes "*Kaffir work*" (travail de Cafre) et "*civilized labour*" (travail civilisé) sont le reflet de ces façons de penser. En deuxième lieu et dans le même ordre d'idées, il faut mentionner la crainte que la libre compétition entre l'Indigène et l'Européen ne détruise les distinctions sociales et économiques établies, en particulier à la limite où, dans les emplois semi-spécialisés par exemple, l'Européen pourrait être exposé à la concurrence du non-Européen dont les besoins sont moindres.

21. Les manifestations par lesquelles s'extériorisent dans la pratique ces façons de penser sont nombreuses, même si on ne considère que celles qui influent sur la structure et le développement économiques ; on devra se contenter ici d'examiner quelques-unes des plus significatives seulement. Avant d'étudier telle ou telle politique, telle ou telle mesure législative, il convient de signaler d'ailleurs que les unes et les autres ne représentent que quelques aspects isolés d'une situation d'ensemble qui, dans la compétition entre l'Européen et l'Indigène, attribue à ce dernier une position désavantagée. Avant d'entrer dans le détail, il est donc souhaitable d'esquisser quelques-uns des traits de cet état de choses.

22. En premier lieu, sauf dans les emplois où l'habileté s'acquiert par la pratique, il est difficile à

l'Indigène d'acquérir la qualification voulue pour faire concurrence à l'Européen. Il ne peut pas se procurer les moyens essentiels d'une formation professionnelle poussée tels que : instruction générale d'un degré suffisant, enseignement technique ou apprentissage. Au surplus, de toute manière, et alors que ces différentes facilités lui seraient offertes, sa pauvreté même interdirait au Bantou d'en profiter car toute formation professionnelle est longue et coûteuse à acquérir. La fraction pauvre de la population aura donc tendance à rester professionnellement inculte et, restant inculte, à demeurer pauvre. C'est pourquoi, dans beaucoup d'Etats progressifs, il faut briser le cercle vicieux par des mesures telles que l'enseignement gratuit et obligatoire, aussi bien général que technique, et par des dispositions de sécurité sociale destinées à empêcher la pauvreté absolue. Si le Gouvernement de l'Union n'a pas les ressources nécessaires pour mettre ces services à la disposition de l'Indigène, c'est, bien entendu, en premier lieu parce que son revenu national est faible eu égard au nombre des habitants et on peut logiquement soutenir qu'il en est ainsi du fait que la population indigène n'est pas encouragée à acquérir des connaissances techniques. Il y a là un cercle vicieux qu'il ne serait pourtant nullement impossible de rompre en prenant des mesures significatives dans la bonne voie. Chaque mesure aurait pour effet de faciliter les suivantes, les ressources en main-d'œuvre du pays étant de plus en plus efficacement utilisées et le revenu national augmentant.

23. En second lieu, si même le travailleur indigène devenait spécialisé ou professionnellement qualifié et par là capable de concurrencer l'Européen sur le plan technique, il serait difficile qu'il trouve un emploi correspondant à ses capacités. Il en est ainsi, en partie du fait de la législation (cas des mines d'or par exemple), en partie du fait de politiques, comme celle du "travail civilisé" qui vise à donner la préférence au travailleur européen et empêche ainsi l'Indigène de poser librement sa candidature à tous les emplois vacants, en partie également du fait des pressions exercées par l'opinion publique européenne et par des associations organisées telles que les syndicats d'Européens. Il est également un élément qui intervient, celui que le rapport de 1925 de la Commission de l'économie et des salaires (*Economic and Wage Commission*) appelle "l'utilisation des tarifs des salaires comme barrière de couleur". On y reviendra par la suite.

24. En troisième lieu, dépourvu de droits politiques, manquant presque entièrement de moyens de faire valoir ses droits en matière d'emploi par négociations collectives, l'Indigène se trouve dans une situation défavorisée s'il cherche à se faire accorder les améliorations de salaires et de conditions de travail que les syndicats d'Européens ont obtenues pour leurs membres.

25. Il est toutefois important de reconnaître que l'affirmation générale qui précède ne saurait être tenue pour vraie que sous le bénéfice de certaines réserves. En effet, dans la défense des intérêts des salariés, certains syndicats d'Européens n'ont en aucune façon pris en considération la barrière de couleur, et l'administration et l'opinion publique, elles-mêmes, se rendent de mieux en mieux compte que "le non-Européen, à la ville ou à la campagne, est partie intégrante de l'ensemble de l'économie et doit se voir ouvrir plus largement les possibilités de déployer son activité<sup>15</sup>". C'est ainsi que le bénéfice de certaines mesures d'assistance sociale ou

<sup>14</sup> Voir dans le *Handbook on Race Relations in South Africa* (Manuel des relations internationales en Afrique du Sud), Oxford, 1949, le chapitre 33 intitulé "*Race Attitudes*" par I. D. MacCrone.

<sup>15</sup> *Ibid.*, chapitre intitulé "*Inter-racial co-operation*" par Quintin Whyte, p. 651.

d'hygiène publique et de certaines facilités d'enseignement a été étendu à la population indigène. Néanmoins, ces réserves ne sont point telles qu'elles modifient le tableau d'ensemble. D'une façon générale, les mesures dont il s'agit visent à réduire les antagonismes que la ségrégation a créés et à adoucir certaines des conséquences les plus fâcheuses de cette ségrégation.

26. Il ressort de ce qui précède que la barrière de couleur n'est pas la résultante d'un petit nombre de mesures ou de dispositions législatives simples que l'on peut aisément isoler. Il est important d'enregistrer cette constatation car l'analyse des textes de loi et de leur application risquerait de ne pas bien faire ressortir l'effet combiné des forces de tous les facteurs composants, effet dont une simple addition ne saurait rendre pleinement compte.

b) *Les lois de 1925 et de 1937 sur les salaires (Wage Acts)*

27. La Commission de l'économie et des salaires a examiné de très près l'utilisation possible des salaires comme barrière de couleur, à laquelle on vient de faire allusion; on ne saurait mieux faire que de reprendre les termes employés par cette commission elle-même :

"Si on n'a pas insisté pour que les Indigènes soient expressément exclus des emplois les mieux rémunérés, ce résultat serait cependant atteint si l'on interprétait d'une certaine façon les pouvoirs du Bureau des salaires (*Wage Board*) tels qu'ils sont fixés dans la loi de 1925 sur les salaires, ou les dispositions d'autres textes réglementant les salaires. La méthode consisterait à fixer, pour un emploi ou un métier donné un salaire minimal si élevé qu'aucun Indigène n'aurait de chance d'être engagé. L'Indigène de valeur exceptionnelle dont l'efficacité justifierait l'engagement à un salaire élevé se trouverait lui-même écarté par la pression de l'opinion publique qui rend difficile le maintien d'un Indigène dans des fonctions essentiellement réservées aux Européens. Cette politique aurait pour résultat d'étendre à tous les emplois de spécialistes ou comportant une responsabilité, le régime que nous avons observé dans l'industrie des mines et dans quelques autres industries; présence d'une catégorie de blancs qualifiés recevant une rémunération relativement élevée, faibles salaires pour tous les autres emplois<sup>16</sup>."

D'une manière générale, ce texte reflète exactement ce qui s'est produit à partir de 1925.

28. La loi de 1925 sur les salaires, qui ne s'appliquait ni à l'agriculture, ni aux services domestiques, visait à établir des normes de salaires et des conditions de travail raisonnables pour les secteurs d'activité dans lesquels la main-d'œuvre n'était pas syndiquée. Jusqu'à la révision de 1937, le Bureau qui effectuait des enquêtes dans ces secteurs d'activité, en vue de formuler des recommandations, ne pouvait proposer des salaires inférieurs à ceux qui sont nécessaires pour assurer un niveau de vie "civilisé", à moins que le Ministre n'approuve expressément une telle décision. En 1934, le sénateur Ballinger estimait qu'à l'époque les Indigènes considéraient le Bureau des salaires comme "une barrière de couleur supplémentaire" et qu'il y avait à cela de bonnes raisons car le Bureau non seulement avait tendance à fixer les salaires des professions qualifiées et demi-qualifiées à des taux auxquels l'Indigène ne pou-

vait aucunement prétendre dans les conditions existantes, mais également dans beaucoup de cas, avait élevé les tarifs des salaires des emplois non qualifiés occupés par les Indigènes jusqu'à un niveau tel qu'il favorisait le remplacement de ceux-ci par des Européens<sup>17</sup>. Dans une première phase, jusqu'à 1937, le Bureau s'est occupé essentiellement des rémunérations des salariés qualifiés et demi-qualifiés. Plus tard, il s'est plus particulièrement attaché au maintien et au relèvement des salaires des emplois non spécialisés, encore que l'écart entre les niveaux des salaires des emplois non spécialisés et les niveaux des autres restât anormalement grand et soit encore considérable aujourd'hui. Il convient toutefois de signaler que si le Bureau peut fixer les salaires en fonction des emplois, il ne peut pas les fixer en fonction de la race du titulaire. Il n'y a donc pas de barrière de couleur officielle; la barrière, dans la mesure où elle existe, vient de la ligne de conduite adoptée. Rien ne prouve non plus que le Bureau ait essayé délibérément d'accentuer l'écart existant. L'Institut des relations interraciales (*Institute of Race Relations*) émet même l'idée que dans les dernières années c'est au Bureau des salaires que l'on doit, dans les secteurs d'activité de son ressort, le relèvement du salaire minima des travailleurs non qualifiés. Pourtant, du fait même du climat juridique et social dans lequel il agit, le Bureau ne peut évidemment pas faire grand-chose pour réduire l'écart entre les salaires.

c) *La loi de 1937 sur la conciliation dans l'industrie (Industrial Conciliation Act) et autres obstacles à la libre négociation des conditions de travail*

29. La loi de 1937 sur la conciliation dans l'industrie, qui remplace la loi de 1924 sur le même sujet paraît, dans les formes tout au moins, constituer une tentative en tous points admirable pour prévenir les conflits entre le patronat et les ouvriers et pour assurer le règlement des différends selon des méthodes comportant la conciliation et l'arbitrage. Elle prévoit la création de conseils industriels (*Industrial Councils*), de comités de conciliation (*Conciliation Boards*) et le recours à des médiateurs ou à des arbitres. Les sentences arbitrales rendues ou les conventions conclues en application de la loi ne peuvent établir aucune différenciation en raison de la race. La disposition la plus importante est peut-être celle qui institue des conseils industriels composés de représentants des organisations patronales et des syndicats ouvriers enregistrés ou reconnus, à cet effet, dans des conditions expressément prévues. Les conventions conclues peuvent être rendues exécutoires pour les deux parties avec l'approbation du Ministre. Lorsqu'il n'existe pas de conseil industriel, le Ministre peut, en cas de différend, instituer un comité de conciliation. Les conseils industriels ont pris, depuis les dernières années, une extension considérable. C'est ainsi qu'en 1950, 86 d'entre eux ont contribué à la conclusion de quelque 108 conventions; d'ailleurs, pendant cette même année, 20 conventions seulement ont été conclues sous les auspices de comités de conciliation<sup>18</sup>. De toute évidence, la nature de ces conventions dépend de la force des intérêts représentés et c'est ici que la loi établit une discrimination à l'encontre de l'Indigène en l'excluant de la définition du mot "salarié" (*Employee*). En raison

<sup>17</sup> Voir W. G. Ballinger, *Race and Economics in South Africa* (les races et l'économie en Afrique du Sud), Londres, 1934, p. 49.

<sup>18</sup> Voir *Official Year Book of the Union of South Africa* (Annuaire officiel de l'Union Sud-Africaine) No 26, 1950, 1953, p. 289.

<sup>16</sup> *Report of the Economic and Wage Commission (1925)*, U.G., 14, 1926, p. 124.

d'une omission assez curieuse, jusqu'à l'adoption de la loi de 1953 sur les conflits du travail de la main-d'œuvre indigène [*Native Labour (Settlement of Disputes) Act*], la femme indigène a pu légalement se considérer comme "salariée"<sup>19</sup>. En effet, au sens que lui donne la loi de 1937, le terme "salarié" exclut les personnes dont le contrat de service est régi par la loi relative aux maîtres et aux serviteurs, par la loi réglementant le travail indigène, par la loi concernant les Indigènes des zones urbaines ou par toutes dispositions d'application de l'une de ces lois. La législation ultérieure n'a pas modifié, sur le fond, la règle excluant les travailleurs indigènes de la catégorie des "salariés". On se préoccupe d'ailleurs ici non pas des incapacités juridiques, mais des conséquences économiques qui en résultent. Celles-ci peuvent être énoncées comme suit :

a) Les salaires et conditions de travail des Indigènes peuvent être déterminés par conventions conclues avec la participation de conseils industriels, mais n'étant pas classés comme "salariés" aux fins de la procédure de conciliation, les Indigènes ne prennent pas part aux négociations. Des organisations syndicales d'Indigènes peuvent être créées, mais elles ne peuvent pas être enregistrées aux fins de la mise en œuvre de la loi. Il est vrai que le Ministre pourrait charger des fonctionnaires de veiller aux intérêts des Indigènes dans les réunions des conseils industriels, mais ces fonctionnaires n'auraient pas le droit de vote. Ce système est toujours en vigueur aujourd'hui. L'Indigène reste donc exclu de la procédure officielle de négociation des conventions collectives. C'est là pour lui une infériorité singulièrement importante puisque les deux autres parties aux négociations, c'est-à-dire les employeurs européens et les salariés européens, auront tout à gagner, semble-t-il, à réduire autant que possible les satisfactions accordées aux travailleurs indigènes. La structure des salaires qui résulte de ces dispositions sera vraisemblablement telle que l'écart entre les salaires des travailleurs spécialisés et ceux des travailleurs non spécialisés qui, comme l'a laissé entendre à juste titre la Commission économique et des salaires (1925) peut par lui-même constituer une barrière de couleur, sera maintenu.

b) De ce que les syndicats d'Indigènes ne peuvent pas être enregistrés aux fins de l'application de la loi de 1937, alors qu'ils ne sont cependant pas illégaux, il résulte que leur développement s'est trouvé contrecarré. Si leur enregistrement avait été possible, ces syndicats, pour se conformer aux exigences de la loi, auraient été naturellement conduits à se donner une organisation saine et viable; de même, ils auraient été favorisés dans leur développement par les avantages matériels découlant de la possibilité de participer à la négociation des conventions collectives. Ces deux observations suffisent à faire comprendre que le rôle que peuvent jouer les Indigènes dans les négociations des conventions concernant les salaires est réduit et, pour ainsi dire, inexistant. C'est ainsi que la Commission d'enquête sur la législation industrielle (*Industrial Legislation Commission of Enquiry*) a déclaré :

"Les informations dont elle a pu disposer sur ce point suffisent à convaincre la Commission que les intérêts des travailleurs indigènes se sont ressentis des conditions dans lesquelles sont conclues les conventions collectives par négociations entre les em-

ployeurs et les salariés européens. Il semblerait que, dans certains cas, les salariés européens ont délibérément sacrifié les intérêts de ces travailleurs en vue d'obtenir pour eux-mêmes certains avantages; dans d'autres cas, ce sont les employeurs qui refusent d'introduire dans les conventions collectives des dispositions concernant les salaires des Indigènes, parce que les Indigènes ne sont pas représentés dans les délégations de salariés. Lorsqu'il en est ainsi, les employeurs fixent eux-mêmes les tarifs des salaires qu'ils sont disposés à octroyer comme rémunération des emplois occupés par des Indigènes... Le Département du travail a même dû intervenir, à plusieurs reprises, en menaçant de se refuser à donner son avis favorable à la publication de certains projets de convention à moins que les salaires et conditions de travail des salariés indigènes ne soient améliorés<sup>20</sup>."

30. Outre la situation défavorisée dans laquelle sont placés les travailleurs indigènes, pour ce qui est de la conclusion des conventions collectives, il convient de noter également que le contrat de travail du travailleur indigène est régi par les lois relatives aux maîtres et aux serviteurs, qui prévoient que les manquements aux obligations prévues tombent sous le coup de la loi pénale et peuvent être sanctionnés par les tribunaux répressifs<sup>21</sup>. Dans leur lettre, ces textes n'établissent nullement une barrière de couleur. Pourtant le fait que les infractions puissent être poursuivies pénalement a conduit à les utiliser principalement dans les différends entre maîtres européens et serviteurs non-européens. C'est ainsi que prendre part à une grève peut être un délit pour un travailleur non-européen. Il devient donc dangereux d'employer l'une des armes traditionnelles pour faire aboutir des revendications, même si ceux qui veulent en faire usage forment un groupe de travailleurs dépourvu de tout autre moyen d'action<sup>22</sup>. Comme le remarque M. van der Horst, "ce principe qui consiste à assortir de conséquences pénales la violation d'un contrat qui, dans la *common law* de l'Afrique du Sud, n'est qu'un délit civil, est repris dans les lois réglementant les engagements et conditions de travail dans l'industrie des mines et dans celle qui concerne les contrats de travail de la grande majorité des Africains dans les régions urbaines<sup>23</sup>."

31. Mais il est un autre élément qui vient encore empêcher la fraction indigène de la population d'intervenir dans l'élaboration des conventions collectives: les migrations de travailleurs. Il est clair que si la main-d'œuvre était stable, tôt ou tard des syndicats verraient le jour et imposeraient la conclusion de conventions collectives librement négociées. Comme la main-d'œuvre est mobile, le syndicalisme ne peut grandir que lentement, si bien qu'il est difficile d'organiser des syndicats puissants. Dans les industries dont le personnel est surtout constitué par une main-d'œuvre migrante et, en particulier, dans l'industrie des mines d'or dont le personnel provient des territoires les plus divers de l'Afri-

<sup>20</sup> Voir *Report of the Industrial Legislation Commission of Enquiry* (Rapport de la Commission d'enquête sur la législation industrielle), U.G., 62, 1951, p. 196.

<sup>21</sup> U.G., 62, 1951, p. 193.

<sup>22</sup> Le Décret spécial du temps de guerre (*War Measure*) No 45 de 1942 interdisait expressément les grèves; cette prohibition a été maintenue en vigueur par une loi postérieure. Le Décret spécial prévoyait la désignation d'arbitres par le Ministre lorsque se produisait un différend intéressant des travailleurs africains; il était d'usage en pareil cas de consulter les syndicats d'Africains.

<sup>23</sup> S. van der Horst dans *Handbook on Race Relations in South Africa*, Oxford, 1949, p. 145.

<sup>19</sup> Voir E. S. Sachs, *The Choice before South Africa* (L'Afrique du Sud doit choisir), Londres 1952, p. 162. M. Sachs indique comment le problème juridique a été exposé en 1944 par le Conseil industriel de l'industrie du vêtement (Transvaal).



que méridionale, les syndicats ne peuvent ni s'implanter ni se développer aisément.

d) *Loi de 1953 sur les conflits du travail de la main-d'œuvre indigène* [*Native Labour (Settlement of Disputes) Act*]

32. En matière de conciliation et de reconnaissance des syndicats d'Indigènes, deux textes postérieurs à la guerre sont à signaler. Le projet de loi sur la conciliation des conflits de la main-d'œuvre indigène [*Industrial Conciliation (Natives) Bill*], qui n'a pas reçu la consécration du Parlement, aurait expressément introduit la discrimination raciale dans la législation industrielle. En vertu de ce projet les syndicats d'indigènes auraient pu être enregistrés tandis qu'aucun travailleur indigène n'aurait pu appartenir à un syndicat enregistré, sous le régime de la loi de 1937 sur la conciliation dans l'industrie. De cette façon, syndicats d'Européens et syndicats d'Indigènes auraient été séparés et distincts. On a soutenu également que les conditions exigées par le projet précité pour la création et l'enregistrement des syndicats étaient si rigides qu'elles auraient contrecarré la création de ce type d'association. Il est une de ces exigences qui mérite une mention spéciale : les salariés qui n'étaient pas travailleurs ou ex-travailleurs indigènes du secteur d'activité considéré ne pouvaient faire partie du bureau syndical sans l'autorisation du Ministre. Ainsi les syndicats indigènes auraient été soumis à une règle restrictive que le syndicalisme européen n'aurait jamais toléré et, à moins que le Ministre ne se fût montré particulièrement tolérant dans l'application de cette disposition, l'essor du syndicalisme indigène aurait été entravé. D'autre part, il y avait dans ce projet des dispositions prévoyant une procédure de conciliation avec médiation et arbitrage.

Le deuxième texte intéressant, dont le dépôt sur le bureau des Chambres remonte à 1952, est le projet de loi sur les relations professionnelles indigènes, projet qui a été adopté en 1953 avec le titre de Loi sur les conflits du travail de la main-d'œuvre indigène. Cette loi s'applique aux travailleurs bantous, à l'exception des employés agricoles, du personnel domestique, des employés du gouvernement, du personnel dans l'enseignement et du personnel des mines d'or ou de charbon. Toutefois, le Gouverneur général peut en étendre les effets aux deux industries minières. Etablissant des régimes séparés pour les différentes races, cette loi illustre plus complètement les principes de ségrégation que tous les textes précédents sur le même sujet. Tout d'abord, elle établit une définition nouvelle du terme "salarié" (*employee*) tel qu'il est entendu dans la loi sur la conciliation dans l'industrie et exclut de cette définition quiconque est accepté comme membre d'une race ou tribu aborigène d'Afrique. Elle détermine la procédure à suivre pour les travailleurs qui sont expressément exclus de la loi sur la conciliation dans l'industrie, c'est-à-dire pour les travailleurs indigènes. En deuxième lieu, elle fixe une procédure spéciale pour le règlement des différends. En troisième lieu, elle interdit les grèves et lock-outs. Enfin, elle laisse inchangée la situation des syndicats indigènes. Dans un discours prononcé à la Chambre basse (*House of Assembly*) le Ministre du travail a déclaré que si la procédure établie fonctionne, "les Indigènes ne s'intéresseront pas aux syndicats et ceux-ci disparaîtront probablement par mort naturelle"<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> *Union of South Africa, House of Assembly Debates (Hansard), First sitting, Eleventh Parliament, colonnes 867 et 872.*

33. La loi de 1953 prévoit la création de comités régionaux de la main-d'œuvre indigène (*Regional Native Labour Committees*) composés de membres indigènes nommés par le Ministre du travail et d'un président européen, qui est un fonctionnaire du travail indigène en activité de service dans la région intéressée. Ces comités ont pour tâche de se tenir en contact avec les salariés et les employeurs et de s'efforcer de favoriser le règlement des différends. Il est créé également un Bureau central de la main-d'œuvre indigène (*Central Native Labour Board*) composé de membres européens nommés par le Ministre après consultation des comités régionaux. Enfin, dans les différentes entreprises, il peut y avoir des comités d'entreprises (*Works' Committees*) dont un membre est chargé d'assurer le contact avec le comité régional intéressé. Lorsqu'un différend surgit, le comité régional doit essayer d'exercer sa médiation; s'il n'y parvient pas, il saisit le Bureau central et si celui-ci n'a pas plus de succès, il fait rapport au Ministre en indiquant si la question doit être ou non soumise au Comité des salaires. Rien dans toutes ces dispositions n'indique que l'on étende à la population indigène le bénéfice des principes des conventions collectives et de la négociation directe entre syndicats ouvriers et patronaux. En outre, il est clair que la création des conseils régionaux et du bureau central est destinée non pas à donner la faculté de se faire représenter directement pour leur permettre d'exprimer librement leurs doléances ou revendications, mais bien à interposer entre les parties intéressées un groupement d'Indigènes choisis tenus d'exercer leur "médiation" ou, à l'échelon plus élevé, un organisme composé d'Européens exerçant des fonctions de "conciliation". Pour peu que l'on admette que l'Indigène est un être raisonnable, normalement désireux d'améliorer sa condition, on ne peut, quelque illusion que l'on entretienne, penser que cette procédure répond à ses aspirations.

34. La loi renferme d'autres dispositions importantes. Ainsi, par exemple, lorsqu'un conseil industriel élabore un accord qui intéresse des emplois exercés par des Indigènes, les représentants du Bureau central et le président européen du comité régional ont le droit d'assister aux délibérations, mais sans droit de vote. Ensuite, le Bureau central fait savoir au Ministre s'il est satisfait ou non et, dans le cas où il n'est pas satisfait, s'il considère qu'il y a lieu de saisir de la question le Bureau des salaires. La décision du Bureau des salaires doit être entérinée par le Ministre. Si celui-ci n'est pas satisfait, il peut renvoyer l'affaire au Bureau des salaires pour examen complémentaire. Ce qui ressort de ces dispositions, c'est que ni les représentants des syndicats d'Indigènes ni même les Indigènes choisis comme représentants ne peuvent faire valoir eux-mêmes leurs revendications devant le Conseil industriel, et que même les Européens qui sont membres du Bureau central, qui du moins ont suivi de près le déroulement du différend et peuvent assister aux délibérations, n'ont pas le droit de vote. Il est à peine nécessaire de souligner que ce mécanisme empêche les syndicats d'Indigènes de prendre une part directe aux négociations dans des affaires qui sont pour eux d'un intérêt vital. En réalité, les conventions élaborées sont conclues non pas entre les parties intéressées, mais pour le compte de l'une des parties. Il est bien entendu indiscutable qu'en vertu de ces conventions les Indigènes peuvent se voir octroyer des majorations de salaire et une amélioration de leurs conditions de



travail, car les membres des syndicats, les employeurs et, depuis la loi de 1953, le représentant européen du Bureau central s'efforceront, dans une certaine mesure, d'améliorer le bien-être du travailleur indigène. Pourtant le souci du bien-être de l'Indigène trouve évidemment sa limite dans la conception de "ce qu'il faut lui donner" et non pas de ce qu'il pourrait obtenir, même comme travailleur non spécialisé, s'il avait le droit de négocier librement les conventions collectives.

#### e) La politique du "travail civilisé"

35. Toute l'importance de cette notion des besoins de l'Indigène, qui imprègne les conventions collectives, se retrouve dans la politique dite du "travail civilisé" suivie dans le passé par le Gouvernement de l'Union. Il s'agissait d'une politique visant à protéger le niveau de vie et le bien-être d'une section de la population européenne incapable de se faire attribuer des emplois spécialisés. Le plus souvent, il s'agissait d'individus faisant partie des "squatters" non propriétaires, habitant dans des districts ruraux "vivant chichement de ce que le propriétaire daignait leur donner"<sup>25</sup>. Entre 1928 et 1932, la Carnegie Corporation fournit les capitaux nécessaires à une enquête qui révéla qu'en 1926 les "Blancs pauvres" étaient au nombre d'environ 220.000 et que leur existence constituait pour le gouvernement un problème important<sup>26</sup>. Fondamentalement, ce problème provenait de la disparité profonde entre les rémunérations des Européens et des non-Européens en ce qui concerne les types de travaux pour lesquels les uns et les autres étaient réputés aptes, du point de vue social. Dans une société moderne normale où la population est homogène, l'éventail des salaires suivant les catégories de travaux se règle, à la longue, d'après les possibilités de mouvement et les passages de la classe du personnel non spécialisé ou demi-spécialisé dans celle du personnel spécialisé ou inversement. La disparité entre les taux des salaires n'est pas telle que le passage d'une catégorie d'emploi à l'autre soit un sujet de graves préoccupations. En revanche, dans l'Union, un grand nombre d'Européens ayant quitté la campagne pour la ville, en 1920 et dans les années suivantes, se heurtèrent à de graves difficultés financières dans ce milieu nouveau. Le gouvernement fut alors amené, en 1924, à prendre certaines mesures pour leur réserver des travaux correspondant à un mode d'existence conforme aux besoins des "civilisés". En premier lieu, il créa en leur faveur, dans l'administration, des emplois non spécialisés réservés, mieux rémunérés que les emplois non spécialisés auxquels étaient affectés les Indigènes. Une circulaire du Président du Conseil (circulaire No 5 de 1924) définissait le travail "civilisé" comme suit: "Travail effectué par des personnes dont le mode de vie est conforme aux normes généralement reconnues comme tolérables du point de vue européen". La même circulaire donnait du travail non civilisé la définition suivante: "Travail effectué par des personnes dont les besoins se limitent à l'indispensable tel que le comprennent les peuples barbares et non évolués". On peut dire qu'à la lettre il n'y avait pas là de barrière de couleur, mais dans la pratique, comme

l'indiquait en 1953 le troisième rapport de la Commission des besoins de l'industrie et de l'agriculture sur le progrès de ses travaux, "seuls les gens de couleur (Coloured) s'alignent sur les Européens. La politique du travail "civilisé" dans l'industrie et les travaux publics a donc, à peu de chose près, le même effet que la barrière de couleur établie dans les mines d'or du Transvaal...exclure les Indigènes de certains emplois"<sup>27</sup>. Le gouvernement étendit par la suite cette politique à l'industrie par un système de protection assorti de l'obligation pour les entreprises d'assurer un rapport satisfaisant entre les pourcentages de travailleurs "civilisés" et "non civilisés" composant leur effectif. Il est clair également que la notion de travail "civilisé" a eu des répercussions sur les conventions collectives puisque, aux termes d'une déclaration officielle:

"Plus récemment, les possibilités offertes aux Européens d'occuper des emplois non spécialisés ou demi-spécialisés dans l'industrie se sont élargies par suite des progrès des méthodes de fabrication. Les conseils industriels font désormais figurer dans les conventions collectives de nombreuses catégories de travaux, si bien qu'il est permis aux Européens d'occuper des emplois auxquels ils n'avaient pas accès jusqu'ici"<sup>28</sup>.

36. On trouve plus récemment encore une bonne illustration de ces efforts pour protéger "le mode d'existence civilisé", associés, dans ce cas d'espèce, à un désir d'atténuer la pénurie de logements dont souffrent les Indigènes dans les agglomérations, dans la loi de 1951 sur les travailleurs indigènes du bâtiment (*Native Building Worker's Act*) dont le premier rapport de la Commission rend compte dans les détails<sup>29</sup>. Aux termes de cette loi, il est permis d'établir, pour un travail identique, des taux distincts de rémunération suivant que le salarié est européen ou non-européen, mais sur des chantiers qui doivent rester distincts. Il faut distinguer deux secteurs, l'un d'entre eux étant celui de la construction de logements pour les Indigènes. En dehors de ce secteur, une situation nettement favorisée est faite à l'Européen bien que l'Indigène puisse maintenant effectuer, mais seulement dans le secteur qui lui est réservé, des travaux spécialisés moyennant un salaire moindre. Ce régime, d'une part, assure une situation de faveur aux travailleurs européens et, d'autre part, pourra améliorer la situation des logements indigènes grâce à la réduction du coût de la construction. Un décret a interdit l'emploi d'Indigènes à des travaux spécialisés dans les agglomérations, à l'exception de celles qui rentrent dans la définition des agglomérations indigènes (*Native Areas*) et, pour accélérer la construction des logements indigènes, la loi prévoit la formation professionnelle et l'immatriculation des ouvriers indigènes du bâtiment. Un comité consultatif des ouvriers indigènes du bâtiment (*Native Building Worker's Advisory Board*), qui compte parmi ses membres un fonctionnaire européen chargé de représenter les intérêts indigènes, a été institué pour fournir des avis au Ministre sur ces

<sup>27</sup> Voir *Third Interim Report of the Industrial and Agricultural Requirements Commission: Fundamentals of Economic Policy in the Union* (Troisième rapport de la Commission des besoins de l'industrie et de l'agriculture sur le progrès de ses travaux, Eléments de la politique économique de l'Union), U.G., 40 et 41, p. 34.

<sup>28</sup> Voir *Official Year Book of the Union of South Africa* No 26 — 1950, p. 279. Le dernier membre de phrase a été mis en italique par l'auteur.

<sup>29</sup> Voir A/2505, par. 607 et suiv.

<sup>25</sup> Voir De Kiewiet, *History of South Africa, Social and Economic* (Histoire sociale et économique de l'Afrique du Sud) Oxford, 1941, p. 193. Voir également Lord Hailey, *An African Survey* (Enquête en Afrique) Oxford, 1938, p. 684 et 685.

<sup>26</sup> Voir *Report of the Carnegie Commission on the Poor White Problem in South Africa, 1932* (Rapport de la Commission Carnegie sur le problème des "Blancs pauvres" en Afrique du Sud).

questions et sur certaines autres. Il ne semble pas que les moyens supplémentaires de formation professionnelle envisagés par cette loi aient été fournis; néanmoins,

le nombre des ouvriers indigènes immatriculés et approuvés comme ouvriers et artisans du bâtiment dans les régions indigènes serait d'environ 2.000.

### Chapitre III

## PRINCIPAUX ASPECTS DE LA POLITIQUE DE SEGREGATION: SERVICES SOCIAUX

### 1. — GÉNÉRALITÉS

37. Ce serait une erreur de croire que la position inférieure de l'Indigène dans l'industrie est due uniquement aux facteurs que nous avons mentionnés. Elle est aussi en partie la conséquence de la faiblesse des prestations que l'Indigène est autorisé à recevoir des services généraux de l'Etat tels que les services de santé, d'enseignement, de logement etc. Dans toute société moderne, ces services aident non seulement à constituer le milieu dont chaque individu est en droit de partager la jouissance avec les autres membres de la collectivité mais aussi à créer les conditions dans lesquelles le potentiel de production de la population peut librement se développer. C'est ainsi que dans un grand nombre de pays, la gratuité de l'enseignement est accompagnée de l'obligation scolaire et que l'on admet d'une façon générale non seulement que chacun doit pouvoir s'instruire mais aussi qu'un degré minimal d'instruction est nécessaire si l'on veut maintenir la production à un niveau satisfaisant. Il en est de même pour les nombreux autres services que l'Etat fournit ou assure d'une manière ou d'une autre.

38. Normalement le fonctionnement de ces services dépend de la puissance économique du pays. Un pays pauvre peut moins faire à cet égard qu'un pays riche et certains pays ne peuvent développer ces services qu'avec difficulté et y parviennent plus lentement qu'ils ne le souhaiteraient. Toutefois il arrive souvent, nous l'avons déjà dit, qu'un pays se trouve dans un état de pauvreté relative parce que les conditions essentielles d'une utilisation effective de son potentiel de main-d'œuvre ne sont pas réalisées. Tout porte à croire que si dans l'Union Sud-Africaine on prenait des mesures propres à développer ces services on pourrait sortir du cercle vicieux.

### 2. — EDUCATION

39. Ces considérations présentes à l'esprit, nous pouvons aborder la question du niveau d'éducation de la population indigène. Il est regrettable que nous ne disposions pas des renseignements statistiques détaillés qui conviendraient, mais les chiffres connus permettent de se faire une idée parfaitement claire de la situation générale.

a) La grande majorité de la population indigène ne sait ni lire ni écrire<sup>30</sup> et pour autant que nous le sachions, le Gouvernement de l'Union n'a jamais essayé de s'attaquer au mal avec les moyens massifs qui s'imposent. Il est vrai que certaines autorités locales et d'autres organismes ont pris des mesures à cet égard et leurs efforts ne sont certainement pas négligeables, mais ils n'ont fait qu'effleurer le problème.

b) Les enfants indigènes ont accès à l'éducation mais les facilités prévues pour eux sont très restreintes

par rapport à celles dont jouit la partie européenne de la population et inférieures à celles dont bénéficient les enfants de couleur et les enfants d'origine asiatique. Cela ressort clairement de la répartition des crédits destinés à l'enseignement au cours de l'année de 1951-1952, pendant laquelle on a dépensé près de 22 millions de livres pour l'éducation des Européens soit environ 44 livres par élève, 5 millions pour l'éducation des élèves de couleur et des élèves d'origine asiatique soit 18,8 livres par élève et 5,9 millions de livres pour l'éducation des Bantous soit 7,6 livres par élève. Plus récemment encore, soit cette année, le gouvernement a posé en principe que les crédits budgétaires affectés à l'éducation des Bantous seraient bloqués à 6,5 millions de livres<sup>31</sup>. L'insuffisance du niveau de l'éducation prévue pour les Bantous est confirmée par d'autres chiffres. C'est ainsi qu'en 1951 dans le groupe d'enfants de 6 à 16 ans, qui comprend les élèves de toutes les catégories d'écoles et de lycées, 97,6 pour 100 des enfants européens, 67 pour 100 des enfants de couleur, 60,8 pour 100 des enfants d'origine asiatique et seulement 34,7 pour 100 des enfants bantous allaient à l'école. Parmi les enfants bantous, 45 pour 100 environ étaient dans les classes préparatoires, 48 pour 100 dans les classes primaires et 7 pour 100 seulement dans les classes secondaires. Pour les enfants européens, les chiffres correspondants étaient respectivement 23,50 et 25 pour 100. Il est donc évident que si un certain pourcentage des enfants bantous peut recevoir une certaine éducation celle-ci est d'un niveau très peu élevé et n'est donnée que pendant très peu de temps. Pour les Indigènes l'instruction n'est pas obligatoire et il est certain que la plupart des familles de ce groupe ne peuvent pas se permettre de renoncer, pour laisser leurs enfants à l'école, soit au salaire d'appoint que ceux-ci pourraient gagner, soit à l'aide qu'ils pourraient fournir.

c) Les Indigènes qui suivent les enseignements supérieur, technique ou professionnel sont en nombre très peu élevé. En 1951, il y avait dans les universités 494 étudiants bantous, 314 étudiants asiatiques et 192 étudiants de couleur alors que le nombre des étudiants européens s'élevait à 18.000. On ne connaît pas le nombre exact des élèves non européens des établissements d'enseignement technique et de formation professionnelle mais les chiffres incomplets dont on dispose montrent que la situation est semblable dans cette branche d'enseignement. S'il en est ainsi, ce n'est pas parce que l'Indigène ne se soucie pas de poursuivre ses études ou sa formation professionnelle ou ne possède pas les dons nécessaires. Les raisons principales de cette situation sont que les jeunes gens indigènes qui, à tous points de vue, ne sont pas loin du minimum vital, ne reçoivent pas l'aide financière indispensable pour pouvoir suivre ces enseignements, qu'ils ne possèdent pas l'instruction de base voulue notamment pour entrer à l'Université, et qu'ils ne trouvent pas

<sup>30</sup> La Commission d'enquête chargée d'étudier la question de l'éducation des adultes en Afrique du Sud (U.G., 35, 1945) a déclaré que probablement 80 pour 100 de la population indigène et de 70 à 75 pour 100 des Asiatiques et des gens de couleur étaient analphabètes.

<sup>31</sup> Voir *The Manchester Guardian*, 29 mars 1954.

à la sortie des écoles des débouchés suffisants pour les encourager à entreprendre des études.

40. Le résultat de cet état de choses est qu'en fait peu d'Indigènes peuvent embrasser une profession libérale ou même exercer un métier. C'est pourquoi le sentiment d'une injustice chez l'Indigène et la pression exercée pour renverser la barrière de couleur ne sont pas plus forts. A dire vrai, l'ouverture de nouveaux établissements d'enseignement entraînerait un nombre considérable de déceptions à moins que l'on ne donne en même temps à l'Indigène la possibilité d'utiliser ses connaissances ou d'exercer son métier. Le Ministre des affaires indigènes a donc pu dire devant la Chambre :

"L'éducation donnée doit former et instruire les gens en fonction des occasions qui s'offriront à eux dans la vie, d'après le milieu où ils se trouvent;... l'éducation des Indigènes devrait être dirigée de manière à rester dans la ligne de la politique de l'Etat... L'harmonie ne peut pas régner au sein de la population lorsque l'éducation est dirigée par des gens qui suscitent de faux espoirs dans l'esprit de l'indigène..."

Il a ajouté que les rapports entre les différentes races ne peuvent pas s'améliorer "si l'éducation donnée aux Indigènes a pour résultat de créer une classe d'insatisfaits"<sup>82</sup>. Tel est probablement l'esprit qui présidera à l'application de la nouvelle loi sur l'éducation des Bantous (No 47/1953) et telle est aussi la raison pour laquelle l'éducation des Indigènes a été transférée des Provinces au Ministère des affaires indigènes.

41. Il est difficile de dire ce que le manque d'établissements où l'homme puisse se cultiver l'esprit fait perdre de ressources au pays. Le Conseil pour la planification économique et sociale<sup>83</sup> a estimé que les différences d'éducabilité étaient une contingence que l'on ne pouvait négliger mais qu'à première vue on avait des raisons suffisantes de croire, comme Myrdal l'a dit au sujet des Etats-Unis, que : "selon toutes probabilités les différences ne sont pas si grandes — en particulier lorsqu'on tient compte des cas limités qui se chevauchent — qu'elles puissent justifier le refus d'accorder une aide financière" à la population indigène.

42. On a également considéré que le défaut d'éducation de base, alors que la loi sur l'apprentissage de 1922 modifiée en 1944 prévoit un niveau minimum d'instruction, contribue à exclure les non-Européens des métiers qu'ils pourraient exercer et que la loi leur permet de pratiquer. La loi précitée, qui n'établit pas de barrière de couleur précise, prévoit l'établissement de comités composés d'employeurs et d'employés qu'elle charge de fixer les conditions requises pour l'apprentissage. Après consultation de ces comités, le Ministre précise les professions auxquelles cette réglementation s'appliquera. Officiellement, c'est cette réglementation, et en particulier le niveau d'instruction exigé, qui empêche la plupart des Indigènes d'exercer certains métiers. Néanmoins, il est probable que, de toute façon, les préjugés des syndicats, notamment, auraient empêché les employeurs de prendre en apprentissage un nombre élevé d'Indigènes. Bien que la loi en question ne distingue pas entre les races, il est

certain que son action est préjudiciable aux non-Européens et il semble qu'en fait le nombre d'apprentis non européens soit très faible<sup>84</sup>.

43. Il importe de signaler que d'après certains indices l'Indigène pourrait jouer un rôle non négligeable dans l'industrie. C'est ainsi que l'ouvrage intitulé *Native Factory Worker* (L'ouvrier d'usine indigène), qui repose sur une étude effectuée par l'usine Dunlop de Natal, souligne qu'un choix minutieux parmi les hommes, souvent des Indigènes sans aucune formation, en quête d'embauche dans l'industrie, avait permis d'augmenter la production individuelle, tout simplement parce qu'on avait pu ainsi découvrir les aptitudes de chacun et choisir l'homme qui convenait pour chacune des tâches prévues dont certaines demandaient une très grande habileté manuelle et d'autres un coefficient intellectuel élevé. On peut lire dans cet ouvrage le passage suivant :

"On a effectué un grand nombre de tests à l'usine Dunlop et les fiches établies montrent que l'Indigène le plus capable a besoin de moitié plus de temps qu'un Européen pour apprendre à accomplir une tâche donnée et que son taux normal de production est d'environ 85 pour 100 de celui d'un Européen"<sup>85</sup>.

Aucun de ces Indigènes n'avait bénéficié des années d'enseignement qui aident, pour les Européens, à découvrir et à développer les aptitudes spéciales de chaque individu. Ce fait, entre autres, permet de conclure que la politique de l'Etat en matière d'éducation des Indigènes empêche de tirer partie des ressources en main-d'œuvre du pays et place la population indigène dans une situation très désavantageuse.

### 3. — SERVICES D'HYGIÈNE ET DE NUTRITION

44. On peut également constater sans peine qu'il existe des discriminations dans les services d'hygiène et l'on peut supposer qu'elles contribuent à empêcher toute augmentation de la productivité des ouvriers indigènes. Néanmoins, si la faiblesse de la productivité qu'entraînent la maladie et le manque de vitalité est peut-être due en partie au défaut de services médicaux et sanitaires, elle est dans une beaucoup plus large mesure la conséquence d'une misère profonde et générale.

45. Il est surabondamment prouvé que la malnutrition et les maladies et carences qu'elle entraîne font des ravages effrayants depuis de longues années. C'est ainsi qu'en 1944, Kark et Le Riche ont constaté que sur 7.000 enfants d'âge scolaire de régions urbaines et rurales, le pourcentage des sujets présentant des signes évidents de mauvaise santé et de malnutrition variait selon les régions de 44,5 à 90,4 pour les garçons, et de 43 à 84,2 pour les filles<sup>86</sup>. Une enquête plus récente effectuée en 1950 par la Commission des secours alimentaires aux enfants des écoles (School Feeding Commission) a permis de relever, pour les seuls cas de malnutrition, les pourcentages suivants parmi les enfants que les médecins ont examinés : Européens, 8,9 ; "couleur", 44,1 ; Asiatiques, 45 ; Bantous, 33,5. La Commission a ajouté que le problème de la sous-alimentation était si grave qu'"il conviendrait de prendre des mesures positives et générales

<sup>84</sup> S. van der Horst, dans *Hand book on Race Relations in South Africa*, Oxford, 1949, p. 151.

<sup>85</sup> Voir *The African Factory Worker*, étude du Département des questions économiques de l'Université de Natal, Oxford, 1950, p. 5.

<sup>86</sup> Kark et Le Riche, *A Study of South African Bantu School Children*, (Les enfants bantous d'âge scolaire en Afrique du Sud).

<sup>82</sup> *Union of South Africa, House of Assembly Debates (Hansard)*, First sitting, Eleventh Parliament, colonnes 3585 et 3576.

<sup>83</sup> Voir *Social and Economic Planning Council, Report No. 13, Economic and Social Conditions of Racial Groups in South Africa* (la situation économique et sociale des groupes raciaux en Afrique du Sud), U.G., 53, 1948.

pour relever le niveau de nutrition de la population <sup>37</sup>. A une date encore plus récente, J. et T. Gillman <sup>38</sup>, dans leur rapport sur la malnutrition chronique et la pellagre, qui porte principalement sur l'Afrique, soulignent que les problèmes de malnutrition sont beaucoup plus graves qu'on ne le pense d'ordinaire. La malnutrition chez la mère influe sur l'enfant et la malnutrition dans l'enfance influe sur la vie tout entière de l'individu. J. et T. Gillman examinent les renseignements rassemblés par Janish et Fox en 1941 sur les habitudes alimentaires de 987 familles indigènes de Johannesburg. Il en ressortait qu'à aucun égard, le régime alimentaire de ces familles n'atteignait les niveaux optimaux et que c'est seulement pour les protéines, le fer et la vitamine C qu'il dépassait les "besoins minimaux". Leur ration journalière correspondait à environ 60 pour 100 des besoins minimaux de calories. J. et T. Gillman formulent à cet égard l'observation suivante :

"La pauvreté en calories du régime alimentaire des Africains intriguait Fox. Il croyait que ces gens disposaient de ressources alimentaires complémentaires et ne le disaient pas. Bien entendu, il est possible que l'explication qu'il donne de cette consommation incroyablement faible de calories soit valable. Néanmoins, la multiplicité des cas de malnutrition et le nombre élevé de personnes atteintes de pellagre à Johannesburg témoignent de l'insuffisance de l'alimentation de l'Africain et montrent en même temps que si ces gens ont peut-être recours à des ressources alimentaires complémentaires, celles-ci n'ont pas suffi à prévenir les effets de la malnutrition chronique <sup>39</sup>".

Ces auteurs sont d'avis que dans les régions rurales la situation est pire. Au sujet de la pellagre qui est l'une des maladies de carence alimentaire les plus fréquentes dans l'Union, ils écrivent que : "non seulement, cette maladie est répandue, mais le nombre des personnes qui en sont atteintes s'accroît à une cadence alarmante". Effectivement l'Union se trouve, à son tour, sur le point "de commencer avec un effrayant problème humain de maladie et de malnutrition chroniques, une lutte qui durera deux générations". La cause du mal est, pour eux, la misère généralisée.

46. Il y a lieu de noter tout particulièrement le passage où ils déclarent qu'en raison de leurs conditions de vie, un grand nombre d'Indigènes adultes sont incapables d'effectuer les travaux pénibles de manœuvres non spécialisés que l'on attend d'eux <sup>40</sup>. S'il en est bien ainsi, et cela ne présente aucun doute, il faut admettre que le système économique actuel de l'Union ne permet même pas, en fait, de tirer pleinement partie des réserves de main-d'œuvre non spécialisée.

47. L'absence de services sanitaires suffisants a joué un rôle dans ce domaine. Toutefois il semble que d'une façon générale la discrimination actuelle ne procède pas de l'intention délibérée de priver la population indigène d'une chose dont elle a un besoin si urgent. Elle provient plutôt de l'incapacité absolue où se trouve l'Etat

de fournir les fonds qui seraient nécessaires pour répondre aux besoins de l'ensemble de la population, jointe à la tendance d'un gouvernement composé d'Européens à donner la priorité aux besoins de la population européenne. On est forcé de conclure qu'il serait absolument impossible de trouver une solution satisfaisante à l'ensemble du problème tant que la "quasi-totalité des non-Européens se trouvera dans un état de misère écrasante" et que le revenu national ne correspondra qu'à un revenu individuel de 40 livres <sup>41</sup>, ainsi que la Commission nationale des services d'hygiène l'a fait observer. Cette conclusion a été formulée en 1944 mais bien des faits montrent qu'elle est toujours valable. Par conséquent, si l'on veut véritablement s'attaquer avec succès à la maladie et à la mauvaise santé, il faut d'abord et avant tout faire disparaître la pauvreté persistante dont souffre la masse de la population. Il n'en reste pas moins que c'est à l'encontre de la partie la plus pauvre de la population et la plus accablée par la misère physiologique, que le système des priorités raciales a établi des discriminations. Il paraît raisonnable de supposer que cette situation a contribué à ce que le Comité Smit a appelé en 1942 "la misère sociale et le gaspillage économique <sup>42</sup>".

48. Toutefois, il convient de noter que dans certaines entreprises et en particulier dans les mines d'or, on s'intéresse beaucoup à l'hygiène et à la nutrition et l'on sait parfaitement quelle influence elles exercent sur la productivité et le moral des ouvriers. Les mines même ne recrutent leurs ouvriers qu'après un examen médical minutieux au cours duquel, dit-on, à peu près 25 pour 100 des candidats sont refusés <sup>43</sup>. Mais de telles mesures ne peuvent faire disparaître les conséquences de la malnutrition chronique dans l'ensemble de la communauté et elles ne peuvent pas non plus en effacer les traces chez les individus qui en ont souffert. Les effets de la malnutrition chronique au cours de l'enfance et de l'adolescence se font sentir pendant la vie de l'adulte et aucun régime, aucun soin médical ne peut plus alors les éliminer entièrement.

49. Les secours alimentaires aux enfants des écoles constitueraient, semble-t-il, la solution la meilleure pour rétablir la santé de la population, mais en ce qui concerne les Indigènes, les programmes sont absolument insuffisants pour répondre aux besoins de la masse des enfants d'âge scolaire. Un grand nombre d'enfants indigènes ne vont pas à l'école et la plupart de ceux qui y vont ne suivent les classes que pendant peu de temps. Le programme de secours alimentaires n'a même pas reçu l'extension voulue pour s'appliquer à toutes les écoles indigènes <sup>44</sup>.

<sup>41</sup> Voir *Report of the National Health Services Commission on the Provision of an Organized National Health Service for all Sections of the People of the Union of South Africa* (Rapport de la Commission nationale des services d'hygiène sur l'établissement d'un service national d'hygiène organisé pour tous les éléments de la population de l'Union Sud-Africaine), 1942-1944, U.G., 30, 1944, p. 25.

<sup>42</sup> Voir *Report of the Inter-Departmental Committee on the Social Health and Economic Conditions of Urban Natives* (Rapport du Comité interministériel sur l'hygiène sociale et la situation économique des indigènes des villes), 1942, par. 88.

<sup>43</sup> Voir J. Burger, *The Black Man's Burden* (Le sort de l'homme noir), 1943, cité par J. et T. Gillman, *op. cit.*, p. 486.

<sup>44</sup> Il est prévu pour l'année 1953-1954 un crédit de 585.000 livres, soit un peu moins que pour l'année précédente. Comme ce crédit ne permettra pas d'étendre l'application du programme, le gouvernement n'en fera bénéficier aucune nouvelle école. Toutefois, il convient de noter que certaines municipalités ont adopté des plans qui doivent leur permettre de prendre soin des enfants d'âge préscolaire et des enfants qui fréquentent les écoles auxquelles il n'a pas été attribué de subventions.

<sup>37</sup> Cité par M. Horrell dans *Economic Developments in South Africa and the Contributions of the Various Racial Groups* (La contribution des divers groupes raciaux à l'évolution économique de l'Afrique du Sud), publié par l'*Institute of Race Relations* (Institut des relations interraciales), p. 44.

<sup>38</sup> J. et T. Gillman, *Perspectives in Human Malnutrition* (Aspects de la malnutrition chez l'homme), contribution à l'étiologie de la maladie fondée sur une étude clinique et pathologique de la malnutrition chronique et de la pellagre chez l'Africain, New-York, 1951.

<sup>39</sup> Id., *ibid.*, p. 43.

<sup>40</sup> Id., *ibid.*, p. 485.



50. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que la moyenne de vie des divers groupes de la population non européenne de l'Union soit comprise entre 35 et 40 ans, alors que la moyenne de vie de la population européenne atteint 66 ans, un des chiffres les plus élevés du monde<sup>45</sup>, ainsi que le Ministre de l'hygiène l'a déclaré le 7 avril 1953 dans un discours radiodiffusé. On voit donc qu'il se produit dans l'Union un gaspillage énorme de ressources humaines, des forces restant inutilisées et la durée moyenne de la vie active des adultes étant inférieure à ce qu'elle pourrait être. Il y aurait aussi à parler des aspects plus généraux de cette situa-

<sup>45</sup> *Survey of Race Relations* (Etude des relations interraciales) 1952-1953, p. 87.

tion, des souffrances qui accompagnent la maladie et la pauvreté, mais le cadre de la présente étude ne le permet pas.

51. A d'autres égards encore, la situation d'infériorité faite aux Indigènes dans la vie sociale et communautaire exerce une influence évidente sur la productivité de l'ouvrier. On peut citer dans cet ordre d'idées, les conditions de logement et les agréments de la vie communautaire dans les centres urbains. Ces questions ont été traitées en peu de mots, mais clairement, dans le premier rapport de la Commission<sup>46</sup>. On se bornera donc ici à mentionner ces facteurs importants.

<sup>46</sup> Voir A/2505, par. 739.

## Chapitre IV

### SEGREGATION RACIALE ET DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

Dans le présent chapitre, on examinera diverses questions relatives à l'importance du revenu national et à sa répartition entre les différentes classes sociales. On y étudiera aussi la structure de la production et les modifications que cette structure a subies au cours d'un passé récent.

#### 1. — L'ESSOR INDUSTRIEL DEPUIS LA FONDATION DE L'UNION

52. Le revenu national tend à s'accroître depuis la formation de l'Union, comme il faut d'ailleurs s'y attendre dans un pays relativement neuf et qui dispose d'importantes ressources, tant minières qu'agricoles. Une simple comparaison des chiffres du revenu national qui, en valeur monétaire, est passé de 130,9 millions de livres en 1912 à 1.244,8 millions de livres en 1951, ne signifie pas grand'chose, en raison des modifications du pouvoir d'achat de la monnaie qui, pour une période aussi longue, ne peuvent guère être mesurées par des indices explicites des prix. En revanche, les statistiques de la production, dont on dispose pour certains secteurs, nous indiquent dans quelle mesure l'exploitation des ressources de l'Afrique du Sud s'est intensifiée au cours des années. C'est ainsi que l'extraction d'or est passée de 8,25 millions d'onces en 1911 à 11,5 millions d'onces en 1951, après avoir atteint son maximum au cours de la dernière guerre avec 14,4 millions d'onces. La production de charbon, qui était de 9,9 millions de tonnes en 1911, s'élevait à 28,8 millions de tonnes en 1951. Celle de minerai de fer qui, en 1911, n'atteignait que quelques milliers de tonnes, était passée à 1,6 millions de tonnes en 1951. En ce qui concerne l'amiante, dont on extrayait à peine un peu plus de 1.000 tonnes en 1911, la production en 1952 atteignait 133.800 tonnes. L'extraction de minerai de manganèse atteignait 964.000 tonnes en 1952, alors qu'en 1911 ce minerai n'était pratiquement pas exploité. Pendant la même période, l'extraction de cuivre a presque doublé et, en 1952, elle était très proche de 39.000 tonnes. Cette évolution, qu'on ne peut ici retracer dans tous ses détails, se poursuit, et elle est d'une grande importance parce que l'ensemble des exportations minières est égal à la moitié des exportations totales de l'Union; les exportations d'or à elles seules représentent près de 40 pour 100 du total des exportations. Pourtant, la part de la production minière dans le revenu national était plus considérable en 1912 qu'elle ne l'est aujourd'hui. Cela s'explique, non par l'évolution de

l'agriculture, mais par l'accroissement de la production industrielle. C'est ainsi qu'en 1911-1912, la production industrielle ne représentait que 6,8 pour 100 du revenu national; en 1919-1920, 10,5 pour 100; en 1929-1930, 15,2 pour 100; en 1939-1940, 17,6 pour 100 et en 1950-1951, 22,2 pour 100. La part de l'agriculture dans la production nationale encore qu'elle ait varié d'année en année, n'était pas très différente en 1950-1951 de ce qu'elle était en 1912, soit 17,6 pour 100 contre 16 pour 100. La part du commerce n'a que peu augmenté (14,5 pour 100 contre 13,7 pour 100). Ce qui s'est passé peut se résumer comme suit: a) le produit national a augmenté considérablement, dans toutes les branches d'activité économique et b) la part du revenu fournie par l'industrie a augmenté plus que proportionnellement. Aujourd'hui, l'économie sud-africaine est beaucoup plus diversifiée qu'elle ne l'était au moment de la fondation de l'Union, ou même avant la deuxième guerre mondiale.

53. On trouve donc aujourd'hui dans l'Union Sud-Africaine une production industrielle très variée: industrie sidérurgique, construction mécanique, industrie alimentaire et des boissons, industrie textile, construction de véhicules, industrie chimique, production d'énergie électrique, etc. L'essor de la production industrielle et minière s'est accompagné du développement d'importantes agglomérations urbaines et de grands bassins d'industrie tels que le Witwatersrand, dont la population inférieure à un demi-million en 1911, a plus que triplé. L'Indigène a été attiré dans le circuit de la production industrielle. Dans les cinq principales branches d'industrie — l'industrie extractive, l'industrie manufacturière, l'industrie des transports, l'industrie du bâtiment et de la construction et la production d'électricité, qui emploient en tout plus d'un million de personnes — les Indigènes représentent environ 67 pour 100 du nombre total des travailleurs, les Européens environ 25 pour 100, les gens de couleur 6,1 pour 100, et les Asiatiques 1,5 pour 100. Dans l'industrie extractive, les travailleurs indigènes représentent même 87,5 pour 100 du nombre total; dans les transports, le taux correspondant est de 41,9 pour 100, le plus faible parmi ces cinq industries.

#### 2. — RÉPARTITION DU REVENU NATIONAL ET BESOINS DE SUBSISTANCE

54. Il est un autre point de vue auquel on peut se placer pour constater si ce progrès a été aussi satisfai-



sant qu'il le paraît à première vue, savoir l'incidence de cet essor économique sur le niveau de vie de la population. Le professeur Herbert Frankel a pu écrire qu'en dépit des possibilités de développement très favorables qui s'offrent à l'Union Sud-Africaine et malgré l'expansion économique réalisée, "son économie, considérée dans son ensemble, est toujours caractérisée par l'extrême pauvreté de la grande masse de la population. Cette pauvreté, les statistiques ne la saisissent que difficilement. Elle n'en est pas moins un des aspects caractéristiques de la vie économique du pays, comme l'ont signalé maints observateurs et maintes commissions officielles. Ce qui est le plus significatif à cet égard, c'est que, si les revenus des Européens — tant par leur niveau absolu que par l'éventail des diverses catégories de revenus — ne diffèrent pas de beaucoup de ceux des Australiens ou même des Canadiens, en revanche, les revenus des non-Européens sont beaucoup plus faibles que ceux des Européens"<sup>47</sup>. Le fait que l'écart entre les revenus des Européens et ceux des Indigènes ait diminué depuis la guerre — il en sera encore question plus loin — ne doit pas nous faire oublier l'importance même de cet écart, non plus que les difficultés qui s'opposent à sa réduction progressive, en raison du système de ségrégation raciale et de la "barrière de couleur".

55. L'importance de cet écart ressort le plus nettement de certaines statistiques isolées et d'autres renseignements disponibles. Les statistiques reproduites ci-après ne sont peut-être pas entièrement suffisantes pour les fins visées ici, mais elles se rapportent à des secteurs importants de l'économie et sont assez significatives pour que l'on puisse en dégager certaines conclusions générales.

Tableau I. — Industrie manufacturière privée: nombre et revenus des hommes employés<sup>48</sup>

|                                | Nombre des travailleurs | Total des appointements et salaires versés, en milliers de livres | Moyenne des appointements et salaires, en livres par employé |
|--------------------------------|-------------------------|---|--|
| Européens . . . .              | 150.360                 | 83.882  | 557  |
| Indigènes . . . .              | 320.102                 | 35.496  | 111  |
| Asiatiques . . . .             | 19.907                  | 3.884   | 195  |
| Autres gens de couleur . . . . | 50.569                  | 10.504  | 207  |

Tableau II. — Industrie manufacturière privée: nombre et revenus des femmes employées<sup>49</sup>

|                                  | Nombre des femmes employées | Total des appointements et salaires versés, en milliers de livres | Moyenne des appointements et salaires, en livres par employée |
|----------------------------------|-----------------------------|---|---|
| Européennes . .                  | 40.857                      | 10.940  | 267   |
| Indigènes . . . .                | 5.502                       | 610   | 111   |
| Asiatiques . . . .               | 1.642                       | 242   | 147   |
| Autres femmes de couleur . . . . | 30.288                      | 4.694   | 155   |

Les chiffres relatifs à l'industrie minière et aux industries connexes indiquent une situation similaire.

<sup>47</sup> Voir S. Herbert Frankel, *The Economic Impact on Under-developed Societies* (Les incidences du développement économique sur les sociétés peu évoluées) Oxford, 1954, p. 118.

<sup>48</sup> Calculs effectués sur la base du recensement industriel de 1949/1951.

<sup>49</sup> Calculs effectués sur la base du recensement industriel de 1949/1950.

Tableau III. — Industrie minière et industries connexes (1951)<sup>50</sup>

|   | Nombre moyen des personnes employées | Total des appointements et salaires payés, en milliers de livres | Moyenne des appointements et salaires, par personne employée |
|---|--------------------------------------|--|--|
| Européens . . . .                                     | 53.766                               | 45.792   | 851  |
| Indigènes et autres personnes de couleur (hommes) . . | 441.864                              | 24.302   | 55   |

Il est à noter, toutefois que les salaires des Européens indiqués dans le dernier tableau comprennent diverses allocations, alors que ceux des non-Européens ne comprennent pas la valeur de la nourriture et des autres avantages que les entreprises minières fournissent aux travailleurs indigènes. Outre les renseignements donnés ci-dessus, on trouve, dans une brochure de W. E. Barker publiée par le Service d'information de l'Etat, (*State Information Office*), un exposé général de la situation<sup>51</sup>. D'après cette publication, un travailleur européen ayant reçu une formation professionnelle complète gagne environ 400 livres par an, tandis que l'Indigène gagne 112 livres environ dans l'industrie; dans l'agriculture, son salaire est de 37 livres en espèces, plus la valeur du logement et de la nourriture, et comme domestique, il gagne 42 livres en espèces plus la valeur du logement et de la nourriture, soit en tout environ 100 livres. Quant au revenu des Indigènes vivant dans les Réserves, l'auteur déclare qu'"aucune évaluation n'est possible". Le professeur Frankel écrit que "d'après des calculs approximatifs qui datent de 1936, le revenu moyen dans les Réserves n'était que de 3 livres par personne employée. Il est probable qu'en 1950, ce revenu atteignait 6 à 8 livres"<sup>52</sup>.

56. Les données ci-dessus montrent clairement, quoique sommairement, qu'il existe une différence considérable entre les revenus et salaires des Indigènes et ceux des Européens. Il faut toutefois tenir compte de diverses autres considérations.

a) Les gains moyens des Indigènes employés dans l'industrie se sont accrus depuis l'avant-guerre non seulement parce qu'il y a eu augmentation de salaires, mais aussi en raison du manque de main-d'œuvre qualifiée, ce qui leur a permis d'accéder à des travaux considérés comme demi-spécialisés. Cette question sera examinée plus loin. Cette évolution, comme il a déjà été indiqué, a été facilitée par la division plus poussée du travail dont s'accompagnent généralement les progrès de la mécanisation. Toutefois, la grande majorité des Indigènes employés dans l'industrie n'en restent pas moins des travailleurs non qualifiés et s'ils ont aujourd'hui certaines possibilités d'accéder à des travaux demi-spécialisés, les chances de dépasser ce niveau sont, en fait, toujours strictement limitées. En revanche, l'Européen a des possibilités illimitées d'avancer dans sa profession et d'accéder aux revenus plus élevés, à condition qu'il possède les aptitudes nécessaires et que la chance le favorise. Pour l'Européen, les possibilités d'avancement sont donc bien plus

<sup>50</sup> Calculs effectués sur la base du rapport annuel sur l'industrie minière comprenant le rapport de l'ingénieur en chef du Service national des mines, etc. pour l'année civile 1951. U.G., 50, 1952.

<sup>51</sup> W. E. Barker, *What South Africans Earn, European and Non-European Incomes Compared* (Ce que gagnent les Sud-africains: les revenus des Européens et des non-Européens comparés) *State Information Office*, Pretoria, août 1953.

<sup>52</sup> S. Herbert Frankel, *op. cit.*, p. 119.

grandes; pour le non-Européen, elles sont relativement limitées. Enfin, la répartition actuelle des Indigènes en main-d'œuvre demi-spécialisée et non spécialisée est telle qu'un grand nombre d'entre eux doit encore toucher un salaire en espèces inférieur à 112 livres.

b) Les services et avantages sociaux que l'Etat et les collectivités locales assurent à la population européenne sont bien plus importants — dans l'ensemble et par habitant — que ceux dont disposent les non-Européens. Cela signifie que le niveau de vie du petit salarié européen se trouve ainsi bien plus élevé que celui du non-Européen.

c) Dans la plupart des industries, les conditions de travail — rémunération à part — sont bien moins satisfaisantes pour les travailleurs non-européens que pour les travailleurs européens.

57. On ne peut déterminer par un critère précis jusqu'à quel point les revenus des travailleurs indigènes sont suffisants. D'après une récente enquête menée par Mlle Ethel Wix sur les dépenses de consommation des Indigènes à Johannesburg, à Prétoria et dans les villes du Reef, une famille indigène qui voudrait acheter toutes les denrées nécessaires à un régime alimentaire, même limité au strict minimum, s'endetterait chaque mois de 4 livres 17 shillings 10 pences à Johannesburg, de 4 livres 15 shillings 8 pence à Prétoria et de 3 livres 11 shillings 9 pence dans les villes du Reef. Elle constate également que, si le revenu familial a augmenté de 29,5 pour 100 au cours de la période 1944-1950, le coût des articles à ranger dans le budget minimum indispensable a augmenté de 37 pour 100<sup>52</sup>. Des enquêtes de ce genre servent seulement à faire ressortir davantage encore — et, jusqu'à un certain point, à mesurer — la misère de la population que des écrivains comme Alan Paton ont observée et si bien décrite<sup>53</sup>.

58. En résumé, si le revenu national s'est accru, il reste encore insuffisant, au point de ne pouvoir assurer à la majeure partie de la population le strict minimum indispensable à l'existence, malgré la richesse du pays en ressources naturelles, une population de 12 millions et demi d'habitants (dont deux millions et demi d'Européens) et une connaissance et une expérience suffisantes des méthodes modernes de production.

### 3. — RÉPARTITION DES REVENUS ET MARCHÉ INTÉRIEUR

59. La répartition des revenus dans la collectivité détermine nécessairement la structure du marché intérieur, particulièrement quant aux biens de consommation et aux services. On n'a d'ailleurs pas manqué de s'apercevoir, depuis bien longtemps déjà, que les grandes masses, en raison de leur pauvreté, ne consti-

<sup>52</sup> Voir *Survey of Race Relations 1950-1951* (Etude des relations interraciales) p. 41 et 69. Voir aussi le *Survey* pour 1952-1953.

<sup>53</sup> Alan Paton, *Cry the Beloved Country* (Pleure, mon pays bien-aimé) New-York, 1948.

tuent pour l'industrie qu'un marché des plus étroits et très décevant. Déjà avant la guerre, on a constaté que cela ralentissait l'essor industriel et l'on y a vu une conséquence de la discrimination raciale pratiquée dans le domaine social et dans celui de l'emploi. Dans son rapport No 282, le Ministère du commerce et de l'industrie (*Board of Trade and Industries*), encore qu'il se soit gardé de faire un rapprochement entre la situation du marché intérieur et les divers aspects de la discrimination raciale, constatait ce qui suit:

"La dispersion de la population européenne, relativement peu nombreuse, et le très faible pouvoir d'achat de la plupart des non-Européens doivent avoir ralenti le développement des industries dont la production ne peut être rentable que si elle est relativement importante, ou pour lesquelles la structure économique du marché constitue un élément important<sup>54</sup>".

Le troisième rapport, souvent cité, de la Commission des besoins de l'industrie et de l'agriculture sur le progrès de ses travaux est plus explicite:

"La Commission estime que les groupes de la population à faibles revenus reçoivent actuellement une part inéquitable du revenu national, de sorte que, d'une part, le marché intérieur des produits industriels et agricoles s'en trouve restreint et que, d'autre part, la sous-alimentation provoque de graves phénomènes de dégénérescence sociale. C'est là la conséquence de la politique actuellement "pratiquée à l'égard de la main-d'œuvre en matière de salaires et d'emploi<sup>55</sup>".

Ces vues sont confirmées par les études de la situation dans les Réserves, et notamment par celles qu'ont menées MM. Hobart Houghton, Fosdick et Philcox sur le commerce dans une Réserve indigène ciskéenne qui montrent combien est pauvre le marché de ces régions rurales. D'après la description que donnent ces auteurs, il s'agit de régions désolées dont la production ne suffit même pas à satisfaire les besoins et qui ne peuvent guère exporter que leur main-d'œuvre<sup>56</sup>. Dans ces territoires d'une extrême pauvreté, les industries fournissant des biens de consommation ne peuvent compter trouver pour leurs produits un marché de quelque importance sauf pour les articles de toute première nécessité.

60. En résumé, des indices très nets tendent à prouver que la discrimination raciale a entravé le développement d'un marché intérieur important.

<sup>54</sup> Voir *Board of Trade and Industries Report No. 282, Investigation into Manufacturing Industries in the Union of South Africa* (Rapport No 282 du Ministère du commerce et de l'industrie: enquête sur les industries manufacturières de l'Union Sud-Africaine), 1945, p. 84.

<sup>55</sup> Voir U.G., 40, 1941, p. 82.

<sup>56</sup> Hobart Houghton, D. and Fosdick, B., *Trade in a Ciskei Reserve* (Le commerce dans une Réserve ciskéenne) et Hobart Houghton and Philcox, D., *Income and Expenditure in a Ciskei Native Reserve* (Revenus et dépenses dans une Réserve indigène ciskéenne), *South African Journal of Economics*, vol. XVIII, 1950.

## Chapitre V

### LA POLITIQUE DE SEGREGATION ET LA NOUVELLE REVOLUTION INDUSTRIELLE

#### 1. — L'ESSOR INDUSTRIEL D'APRÈS-GUERRE: CAPITALS ET RESSOURCES NATURELLES DISPONIBLES

61. En dépit de certains obstacles qui, de toute évidence, ont entravé le développement de l'économie

nationale, on constate un net et rapide essor économique depuis l'avant-guerre. Certains ont même pu parler d'une nouvelle révolution industrielle. L'essor ne s'est d'ailleurs pas limité à l'expansion de l'industrie minière et d'autres entreprises étroitement liées

à cette industrie, mais il s'est également étendu aux industries secondaires et tertiaires. Nous n'avons pas à considérer ici toutes les causes de cette évolution mais il convient tout de même d'indiquer quelques-uns des principaux facteurs en jeu. C'est ainsi que la guerre n'a pas seulement stimulé la production de certaines catégories d'armements, mais aussi celle de biens et marchandises que le pays ne pouvait plus importer d'outre-mer. Parmi les branches de production qui se sont développées de cette manière, on trouve par exemple la sidérurgie, l'industrie de la chaussure, l'industrie alimentaire et des boissons, ainsi que certaines industries nouvelles, telles que celle des machines-outils, des machines agricoles et des tissus de laine. D'ailleurs, les difficultés d'importation ont persisté après la guerre pendant une période assez longue, de sorte que la plupart de ces industries ont pu s'établir solidement. Enfin, la mise en exploitation progressive de nouveaux gisements aurifères du West-Rand et de l'Etat libre a commencé peu de temps après la guerre et ces grandes entreprises, rendues possibles par d'heureuses découvertes, ont non seulement attiré d'importants capitaux des pays d'outre-mer, mais encore indirectement stimulé de nombreuses autres branches d'activité telles que le bâtiment et la construction, les travaux d'adduction d'eau, la production d'énergie, le génie civil etc. Comme l'a écrit M. Holloway "la naissance subite d'un marché aussi important a puissamment stimulé l'industrie locale"<sup>57</sup>. En outre, l'essor industriel n'était pas entravé par un manque de capitaux car, après la guerre, l'Union Sud-Africaine connaissait une situation relativement stable — par comparaison avec la situation aléatoire et les perspectives incertaines de certains pays d'outre-mer — de sorte que les capitaux affluaient en masse en Afrique du Sud, surtout pendant les premières années d'après-guerre. Un auteur a calculé qu'au cours des années 1947 à 1951 quelque 52 pour 100 des dépenses consacrées à de nouveaux investissements étaient couvertes par l'excédent des importations de capitaux étrangers et par l'utilisation d'avoirs à l'étranger<sup>58</sup>. De cette façon, l'Union a pu assurer un rythme d'investissement bien plus rapide et maintenir l'intérêt à un taux relativement bas.

62. Toutefois, les années de cet afflux extraordinaire de capitaux se situaient tout au début de la période d'après-guerre (1947 et 1948). Depuis lors, les entrées de capitaux d'outre-mer, bien qu'importantes encore, ont sensiblement diminué. Les raisons de ce changement sont complexes. Tout d'abord, rien aujourd'hui ne pousse les détenteurs de capitaux étrangers à chercher refuge en Afrique du Sud. En fait, on peut dire que la situation s'est complètement renversée. Récemment, le correspondant du *New York Times* à Capetown écrivait ce qui suit :

"A prendre tels quels les nouveaux faits et chiffres publiés et sans tenir compte des facteurs politiques, la répugnance de l'épargne étrangère à s'investir en Afrique du Sud devient totalement incompréhensible... Les milieux des affaires ne cessent de faire appel au gouvernement pour qu'il mette un frein à sa campagne en faveur de l'*apartheid* et cesse de harceler les indigènes par de nouvelles lois,

du moins assez longtemps pour permettre de lever de nouveaux emprunts à l'étranger"<sup>59</sup>.

Le journal *Johannesburg Star* a fait observer qu'au Royaume-Uni et ailleurs, l'hostilité à l'égard de l'Afrique du Sud est très répandue, ce qui fait que l'épargne se réserve<sup>60</sup>. D'après ce journal, ce n'est pas une animosité contre l'Afrique du Sud et son peuple qui a ralenti le mouvement des capitaux, mais le manque de confiance à l'égard de la politique actuelle de l'Union et de l'évolution future de cette politique ; en outre, l'étranger se rend compte des difficultés économiques auxquelles l'Union Sud-Africaine doit faire face, dès maintenant ou dans un avenir très proche. Celui qui a des capitaux à placer constate qu'il y a pénurie grave de main-d'œuvre spécialisée dans le pays et que rien n'indique que l'on veuille y faire face par une immigration massive. Il apprend que l'on manque d'énergie électrique, que les transports sont insuffisants, que certains nouveaux projets de mise en valeur nécessitent d'abord de nouveaux travaux d'adduction d'eau ; il constate que l'on manque de statistiques assez précises et qu'à d'autres égards encore, on est mal renseigné sur la situation<sup>61</sup>. A ces facteurs négatifs s'ajoutent encore les incertitudes créées par la politique d'*apartheid*, qui menace de rendre plus difficile le recrutement des travailleurs non-européens et qui vise à déplacer l'industrie, d'après des principes encore mal définis et pour des motifs non pas économiques, mais politiques et sociaux. Ce ne sont pas seulement les rapports futurs entre employeurs et travailleurs qui deviennent incertains, mais tout le milieu politique et social de la production industrielle se trouve mis en cause. Aux difficultés immédiates et prévisibles s'ajoutent ainsi les incertitudes quant à l'avenir.

63. En revanche, il est à noter que l'activité économique du pays est encore intense. Les importants investissements dans les nouveaux champs aurifères et dans les gisements d'uranium, commencent seulement à porter leurs fruits. Lorsque ces ressources seront exploitées à plein rendement, les recettes que l'Afrique du Sud tire aujourd'hui de l'étranger grâce à ses ventes d'or seront, d'après certaines évaluations, presque doublées et feront disparaître le déficit de sa balance commerciale, de sorte que le pays pourra acheter davantage à l'étranger. La production d'uranium améliorera encore la situation. D'autre part, un ralentissement de l'activité économique à l'étranger ferait baisser les prix des principaux biens d'équipement et matières premières importées, réduirait le coût de la vie et stimulerait plutôt qu'elle ne ralentirait l'activité des mines d'or dont l'économie sud-africaine est si largement tributaire. Dans certains milieux, on pense aussi que, tôt ou tard, le prix de l'or sera relevé. Aussi, ceux qui espèrent que l'Union pourra encore à l'avenir compter sur un apport suffisant de capitaux étrangers, restent-ils assez nombreux. Les divers facteurs et éléments en jeu sont par trop nombreux pour que l'on puisse songer à les isoler et à déterminer ainsi la part de chacun d'eux dans la résolution globale des entrées de capitaux. On a toutefois de bonnes raisons de penser que les difficultés économiques auxquelles le pays doit faire face et ses perspectives d'avenir incertaines comptent pour beaucoup dans la réduction de cet apport et que, comme nous le montrerons encore

<sup>57</sup> *An Economic Survey of South Africa* (Aperçu économique de l'Union Sud-Africaine) 1954, Londres, p. 11.

<sup>58</sup> L. H. Samuels, dans *South African Journal of Economics* (Revue économique sud-africaine), juin 1953, p. 93.

<sup>59</sup> *New York Times* du 19 décembre 1953.

<sup>60</sup> *Johannesburg Star* du 7 août 1953.

<sup>61</sup> *Johannesburg Star* du 18 novembre 1953. Voir la déclaration de G. Rissick, de la South African Reserve Bank.

plus en détail, ces deux phénomènes sont étroitement liés à la politique de ségrégation et d'*apartheid* <sup>62</sup>.

## 2. — L'ESSOR INDUSTRIEL D'APRÈS GUERRE: LA MAIN-D'ŒUVRE ET LES PÉNURIES DE MAIN-D'ŒUVRE

64. Le manque de capitaux ne doit pas faire perdre de vue que d'autres facteurs ont contribué à créer la situation actuelle, en particulier la pénurie de certaines catégories de main-d'œuvre. Les mines d'or actuellement en exploitation travaillent en-dessous de leur capacité de production parce qu'elles manquent à la fois de la main-d'œuvre spécialisée nécessaire et de la main-d'œuvre migratoire non qualifiée des Indigènes. Pourtant, les entreprises minières, soucieuses de recruter de nouveaux travailleurs, ont fait de gros efforts pour améliorer les conditions de travail et ont accordé des augmentations de salaire. Il est vrai que les travailleurs européens, organisés en syndicats, ont pu obtenir plus facilement des concessions que les non-Européens. Les mines ont cependant de leur propre chef accordé des augmentations de salaire à ces derniers dans l'espoir que la main-d'œuvre indigène viendrait s'offrir plus facilement. Or, la pénurie n'a pas cessé et la mise en exploitation de nouvelles mines la rendra encore plus aiguë. Récemment, un correspondant, du *New York Times*, décrivant les grandes sociétés minières, a signalé qu'elles sont en proie à une déception irritée (*frantic frustration*) parce qu'elles ne peuvent exploiter leurs nouveaux gisements à pleine capacité: il n'y a pas assez de travailleurs européens et les Indigènes trouvent des occupations qui leur conviennent mieux, dans les usines ou même dans les campagnes qu'ils avaient été si nombreux à délaisser autrefois <sup>63</sup>. Les mines seront ainsi amenées à faire de la surenchère pour se procurer la main-d'œuvre nécessaire. Ajoutons aux besoins des mines d'or ceux de la nouvelle industrie de l'uranium; ceux qui résulteront de la nécessité d'entreprendre enfin les investissements jusqu'ici différés dans les domaines de la production d'énergie, des transports et des travaux d'adduction d'eau; et enfin les besoins multiples que suscite le développement de nouvelles agglomérations urbaines lié à l'expansion de l'industrie minière et, à certains égards, la politique d'*apartheid* — par exemple en raison des mesures prescrites par la loi sur les zones réservées (*Group Areas Act*); il devient alors évident que la pénurie de main-d'œuvre posera un problème de première grandeur.

65. Cette pénurie revêt des aspects non seulement quantitatifs, mais aussi qualificatifs. Tout cela se produit par une pénurie générale et aiguë de main-d'œuvre qualifiée qui s'explique non pas par le faible nombre de la population, mais par le fait que la barrière de couleur empêche cette main-d'œuvre de se former en

plus grand nombre. Dans les mines, la main-d'œuvre manque parce que d'autres industries, plus souples dans leur exploitation, offrent aux Indigènes de meilleurs emplois comme travailleurs demi-spécialisés ou comme employés de bureau, emplois qui leur ouvrent d'ailleurs aussi certaines perspectives d'avancement et leur donnent le moyen d'accroître leurs revenus.

66. Ce dernier phénomène mérite d'être étudié de plus près, car on pourrait l'interpréter comme signifiant que la barrière de couleur s'abaisse sous la pression des faits économiques. Le *Johannesburg Star* par exemple, a récemment relevé des "lézardes" de plus en plus apparentes dans l'application des mesures discriminatoires au Natal et a signalé à titre d'exemple que dix sociétés qui ont fait l'objet d'une enquête employaient comme chefs d'usine 78 Européens et, à côté d'eux, 3 personnes de couleur (*Coloured*), 58 Indiens et 8 Indigènes. Dans le Transvaal, les postes de ce genre sont encore l'apanage exclusif des Européens. Au Natal, six sociétés employaient comme assistants de laboratoire 17 Européens, 6 Indigènes et 4 Indiens <sup>64</sup>. Dans l'Administration publique, des Indigènes sont employés comme garçons de course par plusieurs services, et à Pretoria, le Bureau du Commissaire aux affaires indigènes (*Native Commissioner's Office*) compte des Indigènes parmi ses employés de bureau. Au sujet de ces employés indigènes, le Commissaire déclarait ce qui suit dans son rapport:

"Ils ont rempli leurs fonctions d'une manière efficace et n'ont pas donné lieu à une seule réclamation. L'Indigène instruit est très heureux de pouvoir utiliser ses connaissances et consacre en général ses meilleurs efforts à son travail <sup>65</sup>".

Justifiant l'engagement de ce personnel, le Commissaire explique qu'il a fallu employer des Indigènes aux postes subalternes en raison des difficultés auxquelles se heurtait le recrutement d'employés européens. Il y a donc tendance chaque fois qu'il y a pénurie de main-d'œuvre européenne, à employer des non-Européens pour combler les lacunes mais, en pareil cas, les Indigènes occupent en général les postes subalternes. Dans certaines industries, ce recrutement entraîne une différenciation plus poussée du travail. Les Indigènes peuvent alors, dans certains domaines, accéder aux tâches de la main-d'œuvre demi-spécialisée sans qu'il soit sérieusement porté atteinte à la barrière de couleur. Le rapport de la Commission de législation industrielle fournit à cet égard d'autres exemples <sup>66</sup>.

Les statistiques relatives aux industries où l'on a fixé des salaires minimaux montrent que, pendant les années 1937 à 1948, les postes nécessitant une main-d'œuvre qualifiée étaient occupés à concurrence de 83,8 pour 100 par des Européens, la part des Indigènes étant de 5,8 pour 100, celle des Asiatiques de 5,6 pour 100 et celle des personnes de couleur (*Coloured*) de 4,8 pour 100. Parmi les ouvriers non spécialisés, 80,8 pour 100 étaient des Bantous 13,2 pour 100 des gens de couleur, 4,5 pour 100 des Asiatiques et 1,5 seulement des Européens. La main-d'œuvre demi-spécialisée se répartissait comme suit: 34,2 pour 100 d'Indigènes, 33,8 pour 100 d'Européens et 32 pour 100 de per-

<sup>62</sup> Dans certains milieux, on estime que l'on a, dans le secteur de l'économie privée, laissé les investissements se développer à une allure trop rapide, un peu au détriment du secteur public. Le pays aurait besoin d'une pause pendant laquelle les grands services publics et les autres entreprises analogues procéderaient aux investissements jusqu'ici différés. La pénurie mondiale de capitaux, qui s'opposera à une expansion trop rapide du secteur de l'économie privée, devrait permettre, pense-t-on, d'aboutir à ce résultat. On a fait valoir aussi que le jeu de la concurrence éliminera certaines industries nouvelles, grandes trop rapidement, dès que l'on supprimera les restrictions à l'importation qu'il a fallu introduire pour redresser la balance commerciale devenue déficitaire. Il est vraisemblable que de nombreuses entreprises industrielles devront étudier la structure de leurs prix de revient beaucoup plus attentivement qu'elles ne l'ont fait pendant les premières années d'après-guerre.

<sup>63</sup> *New York Times* du 4 janvier 1954.

<sup>64</sup> Voir *Johannesburg Star* du 14 novembre 1953.

<sup>65</sup> Voir *Johannesburg Star* du 6 avril 1953.

<sup>66</sup> Voir U.G., 62, 1951, p. 22 et 23.



sonnes de couleur et d'Asiatiques<sup>67</sup>. Résumant ses constatations, la Commission déclare :

“Nous avons ainsi montré que les postes attribués à la main-d'œuvre non spécialisée constituent pratiquement l'apanage des non-Européens, et plus particulièrement des Indigènes; et que les non-Européens prédominent parmi la main-d'œuvre demi-spécialisée et qu'ils ont aussi, dans une mesure qui n'est pas négligeable, pénétré dans le domaine réservé à la main-d'œuvre spécialisée<sup>68</sup>”.

67. L'accès progressif des Indigènes aux emplois demi-spécialisés prouve que les employeurs s'efforcent aujourd'hui de mieux utiliser le personnel dont ils disposent. En règle générale, cette nouvelle politique de la main-d'œuvre nécessite une sélection parmi les travailleurs et un certain degré de formation professionnelle. Des faits assez nombreux prouvent d'ailleurs que les entreprises les mieux dirigées cherchent de plus en plus à employer des méthodes propres à améliorer la productivité des travailleurs, que ceux-ci soient spécialisés, demi-spécialisés, ou simples manœuvres. Mais les restrictions résultant du fait que les non-Européens n'ont pas accès à certaines occupations — restrictions qui, dans une large mesure, déterminent la composition de la main-d'œuvre des entreprises — ne peuvent être surmontées si facilement : elles produisent leurs effets et entravent la productivité de mille manières différentes, parfois même sous une forme qui n'est pas immédiatement apparente. C'est ainsi qu'un industriel a pu écrire :

“Parmi les obstacles auxquels se heurte notre essor industriel, un des plus évidents et un des plus graves est la difficulté de trouver un personnel qui puisse, dans l'industrie, remplir les fonctions des cadres. Dans n'importe quelle usine américaine ou européenne le système d'avancement permet au personnel subalterne — fût-il au plus bas de l'échelle hiérarchique — d'accéder aux fonctions supérieures. Tout travailleur suffisamment capable et appliqué, même un simple manœuvre, peut s'élever en grade jusqu'aux fonctions de directeur, et son apprentissage dans les emplois subalternes lui est extrêmement précieux à mesure qu'il monte en grade<sup>69</sup>”.

S'il en est ainsi, la barrière de couleur n'empêche pas seulement le non-Européen d'appliquer ses connaissances dans les fonctions où il pourrait être d'une

très grande utilité pour l'industrie; elle empêche de plus l'Européen de fournir son meilleur rendement, car il n'a pas l'occasion de faire cet apprentissage instructif qui, dans d'autres pays contribue tant à la formation des travailleurs les plus capables et des chefs d'entreprises les plus dynamiques. Tout aussi grave dans ses conséquences est la situation privilégiée, relativement sûre, où le travailleur européen se trouve placé et où sa compétence n'est jamais mise à l'épreuve dans des conditions de libre concurrence. La capacité de production d'un pays ne peut être utilisée complètement que si la concurrence joue sans restriction parmi tous les travailleurs, et si la carrière est ouverte à tous les talents où qu'ils se trouvent et à quelque race qu'ils appartiennent<sup>70</sup>. Dans les conditions actuelles, la barrière de couleur rend tout avancement des Indigènes très difficile, quelles que soient leurs capacités, tandis que les Européens, même s'ils ne sont pas particulièrement capables, se trouvent protégés contre le risque de déclassement. Les facteurs qui stimulent la productivité et l'effort individuel, si importants dans une société dynamique, ne peuvent ainsi faire sentir leurs effets.

68. De toute évidence, la “nécessité” de la ségrégation à l'intérieur d'une même entreprise pose à ses dirigeants des problèmes inconnus dans les pays européens, mais qui entraînent souvent un surcroît de dépenses. Veut-on par exemple séparer les diverses races dans les ateliers et ailleurs dans l'entreprise? Il faut alors agrandir les locaux. D'un autre côté, ces dépenses peuvent dans une certaine mesure être compensés si les installations et aménagements réservés aux non-Européens sont construits plus simplement. Il peut paraître surprenant que ces questions n'aient encore été que relativement peu étudiées en Afrique du Sud. Cela s'explique probablement par le fait que les chefs d'entreprises sont, par la force des choses, obligés de s'accommoder des lois et des institutions sociales existantes, et d'agir en conséquence. Les industriels ne sont donc pas aussi libres qu'ils le seraient dans une société homogène, d'utiliser les méthodes de production les plus judicieuses et les plus efficaces. Les ressources disponibles — capitaux aussi bien que main-d'œuvre de toute catégorie — seront par conséquent utilisées moins efficacement en Afrique du Sud que dans l'industrie européenne ou américaine.

Les autres facteurs qui influent sur la productivité du travailleur non-européen, comme par exemple les conditions d'habitation, ont été examinés ailleurs et il n'est pas nécessaire d'en souligner encore une fois l'importance.

69. Si l'on pouvait d'une manière ou d'une autre réduire ces divers obstacles auxquels se heurte l'utilisation efficace de la main-d'œuvre, cela permettrait non seulement d'accélérer l'essor industriel, mais encore d'améliorer, en particulier, les conditions de vie de la population indigène. En pareil cas, les possibilités offertes aux travailleurs européens ne deviendraient pas moins considérables. Ils ne jouiraient plus au

<sup>67</sup> Il est à noter que la répartition en main-d'œuvre spécialisée, demi-spécialisée et non spécialisée soulève de grandes difficultés et que cette classification ne peut être considérée comme vraiment satisfaisante. Le groupe des travailleurs demi-spécialisés comprend entre autres les garçons d'ascenseur, les gardiens d'immeuble, les goudronneurs, les chauffeurs de chaudière, les ouvriers de l'industrie d'ameublement appartenant à la catégorie II (ponceurs, emballeurs, ouvriers chargés de teindre l'intérieur et le dos des meubles, etc.). La catégorie des ouvriers spécialisés comprend ceux dont la formation exige obligatoirement une période d'apprentissage prolongée et ceux dont on attend un rendement assez élevé. Parmi eux, on trouve les mécaniciens, chauffeurs de véhicules à moteur, cuisiniers, garçons de restaurant, employés de bureau, etc. Comme le signale la Commission de législation industrielle, on peut faire valoir que certains travailleurs, classés comme qualifiés par la Commission des salaires, peuvent être considérés comme n'étant pas vraiment “qualifiés” au sens strict du terme. A cet égard, la Commission de législation industrielle cite comme exemple les garçons de restaurant. Mais elle estime aussi que ces réserves n'infirmes pas les conclusions qui se dégagent de ces statistiques.

<sup>68</sup> Voir U.G., 62, 1951, par. 134.

<sup>69</sup> G. E. Williamson, *Multi-Racial Problems and the Development of Manufacturing Industry in South Africa* (Le problème des rapports raciaux et le développement de l'industrie en Afrique du Sud), dans *Race Relations*, vol. XV, 1948, Nos 1 et 2, p. 19.

<sup>70</sup> La Commission de législation industrielle, au paragraphe 1.124 de son rapport de 1951 déjà cité (voir par. 66 ci-dessus), reprend en le confirmant le passage suivant d'un de ses rapports antérieurs : “Une politique qui vise à stimuler l'essor industriel, à créer de nouvelles possibilités d'emploi et à augmenter le revenu national exige que chacun remplisse la tâche qui lui permet de fournir son meilleur rendement. L'application pleine et entière d'une telle politique est ainsi contraire à toute idée de barrière de couleur ou de législation discriminatoire s'inspirant de ce principe, comme elle s'oppose aussi à une utilisation de la main-d'œuvre blanche contraire aux lois de l'économie”.



même point d'un marché où ils sont à l'abri de la concurrence, mais, en revanche, ce marché leur offrirait des possibilités plus diverses d'utiliser leurs connaissances et leurs capacités. Pendant longtemps encore, les avantages dont ils bénéficient grâce à leur meilleure instruction et aussi grâce à leur longue expérience de la production industrielle, leur resteraient acquis. Cette évolution n'amènerait donc nullement une dislocation subite de la société sud-africaine, comme on le soutient souvent. Elle aboutirait progressivement à une situation où les différences entre les races n'auraient plus, dans la vie économique, la même importance qu'aujourd'hui.

70. En partant des statistiques dont on dispose, on ne peut facilement déterminer l'incidence de l'évolution économique récente sur la répartition géographique de la population. Il est toutefois évident que la proportion de la population africaine vivant dans les agglomérations urbaines a sensiblement augmenté et, dans des conditions normales, continuerait à augmenter encore. En 1936, par exemple, 17,3 pour 100 de la population africaine vivait dans les agglomérations urbaines alors que la proportion correspondante était en 1946 de 23 pour 100 et en 1951 de 23,6 pour 100. Pendant cette période, l'exode rural a été moins marqué parmi les Indigènes que parmi les Européens, pour des raisons faciles à comprendre : deux facteurs importants ici sont la pénurie de logements et les restrictions auxquelles se heurtent l'avancement des Indigènes dans l'industrie ou dans le commerce en raison de la ségrégation qui leur interdit l'accès à certaines occupations. Le mouvement vers les villes a cependant été important. La Commission de législation indigène (Native Laws Commission) a fait remarquer qu'il s'agit d'un phénomène économique que l'on peut constater dans tous les pays, quelle que soit leur population :

"Ce mouvement peut être orienté et contrôlé, mais il est impossible de l'empêcher ou de le renverser. Nous devons par conséquent compter avec le fait qu'il existe maintenant dans les villes une population indigène permanente <sup>71</sup>."

Il est difficile de déterminer quelle proportion des Indigènes est aujourd'hui vraiment urbanisée — nous voulons dire des Indigènes n'ayant pas laissé leurs familles dans les Réserves, mais les ayant amenées en ville avec eux — mais cette proportion est sans aucun doute importante et elle le serait très probablement davantage encore si la discrimination pratiquée à l'égard des Indigènes, du point de vue de l'accès au travail et des conditions d'habitation, ne leur faisait pas aujourd'hui paraître les villes moins attrayantes pour y établir leurs familles.

71. Si l'on avait fait davantage pour régler cette urbanisation rapide ou si l'on avait consacré des moyens financiers plus importants au développement

des villes, l'exode rural se serait intensifié, mais on aurait réduit le surpeuplement des Réserves indigènes, ce qui aurait eu pour conséquence une mécanisation plus rapide de l'agriculture et une amélioration des méthodes de production agricole. En l'état actuel des choses, une certaine évolution dans l'agriculture et des modifications dans la situation des Réserves se sont sans doute produites, mais rien n'indique que l'on se trouve en présence de changements importants.

72. L'urbanisation progressive des Indigènes exprime une tendance vers la meilleure répartition de la main-d'œuvre. En outre, elle a pour effet de familiariser les Indigènes à la fois avec les méthodes modernes de production et avec les exigences et les avantages des conditions de vie que la production industrielle permet d'assurer. L'Indigène, encore qu'il soit exposé à des mesures de discrimination, s'intègre dans le mécanisme complexe de la production et il en est conscient. La population européenne des villes, de son côté, considère l'Indigène comme indispensable à la vie économique urbaine. On pourrait citer de très nombreux exemples des mesures prises par des autorités locales en vue d'améliorer les conditions d'existence de la population indigène. Toutefois, les progrès réalisés dans ce domaine ont tout au plus suffi à rendre la situation un peu moins mauvaise. Si, par exemple, nous examinons la situation du logement, nous constatons qu'en 1952, d'après des évaluations officielles, les Indigènes manquaient de 167.000 logements et qu'au cours des dix prochaines années, il faudrait leur en fournir encore 186.000 de plus. Il s'agirait donc de construire chaque année environ 35.000 logements. Or, en 1952, il n'en a été construit que 8.375. Environ un tiers de ce nombre a été construit par des autorités locales, qui louent ces logements à un prix inférieur au loyer économique. Les dépenses que nécessite la solution d'un problème aussi vaste deviennent encore plus considérables du fait qu'une forte proportion de la population indigène, comme l'a montré une récente enquête, ne peut payer un loyer normal, même pour une petite maison urbaine dotée seulement des aménagements les plus indispensables pour un ménage indigène <sup>72</sup>. La solution satisfaisante de ce problème doit nécessairement reposer sur l'accroissement des gains de la population indigène et l'augmentation de la productivité de l'industrie de telle façon qu'elle puisse, grâce à des bénéfices accrus, supporter les dépenses qu'implique une urbanisation bien conçue.

<sup>72</sup> Voir *A Survey of Race Relations in South Africa* (Etude des relations interraciales en Afrique du Sud), 1951-1952, p. 39, où l'on trouve les résultats de l'enquête effectuée à Springs par la municipalité et le National Building Research Institute. D'après cette enquête, 40 pour 100 des familles pouvaient payer un loyer normal, 13 pour 100 pouvaient payer une partie du loyer normal tandis que les 47 pour 100 restants "ne pouvaient payer aucun loyer s'ils devaient pouvoir subvenir à leurs besoins essentiels sans, d'une manière ou d'une autre, enfreindre les lois".

<sup>71</sup> Voir U.G., 28, 1948, p. 49.

## Chapitre VI

### L'APARTHEID ET SES CONSEQUENCES ECONOMIQUES

#### 1. — LE COÛT DE L'apartheid

73. La politique d'apartheid ne vise pas à accélérer l'expansion de l'industrie ou de l'agriculture. D'après ses partisans, son objectif est de "résoudre" le problème racial et il faut considérer que c'est là une déclai-

ration de principe. Nul ne se dissimule que l'apartheid peut entraîner des dépenses considérables, des sacrifices que la collectivité doit supporter. On va donc essayer d'évaluer ces dépenses et de voir comment elles seront réparties entre les diverses sections de la collectivité.

74. Deux méthodes s'offrent, semble-t-il, pour cette évaluation. On peut rechercher ce que coûterait la réalisation de l'*apartheid* idéale ou ségrégation géographique complète ou bien évaluer le coût des mesures dont on peut observer ou se représenter facilement les répercussions. L'une et l'autre sont loin d'être parfaites.

75. Les paragraphes ci-après sont consacrés à la première d'entre elles. Il convient de noter dès l'abord que les déclarations relatives à la forme future de la politique de l'*apartheid* sont faites en termes vagues et ne mentionnent aucun délai. Certains parlent de poursuivre cette politique "énergiquement", d'autres disent qu'il faut se "hâter lentement"; le Premier Ministre a déclaré que la réalisation de l'*apartheid* peut "prendre des années". Nous ne savons donc pas comment les dépenses nécessaires seront réparties dans le temps. De plus, il est très possible que certains événements rendent ces dépenses plus supportables. On ne peut évidemment pas les prévoir. Toutefois, si l'avenir réserve à l'Union des surprises agréables du genre de celles qu'elle a eues dans le passé, les charges de l'*apartheid* paraîtront peut-être moins lourdes. La population supportera plus facilement ces charges, semble-t-il, si elles l'obligent à renoncer à une élévation des niveaux de vie que si elles lui imposent un abaissement effectif de ceux-ci. Il paraît douteux que les Européens acceptent la dernière solution même pour permettre de réaliser l'*apartheid* car elle contribuerait à décourager l'immigration et à encourager l'émigration ce que, pour la plupart, ils désirent éviter.

D'autre part, à supposer même que l'un des buts de l'*apartheid* soit de permettre à l'Indigène d'organiser sa vie comme il l'entend, rien dans l'histoire du pays ne permet de croire que les Européens seraient disposés à faire un sacrifice de quelque importance pour atteindre cet objectif. Il semble donc que l'allure à laquelle l'*apartheid* sera réalisé dépendra probablement des ressources que l'on pourra consacrer sans abaisser le niveau de vie des Européens.

76. Jusqu'à présent il n'a pas été envisagé que l'on puisse songer à faire supporter à la section non européenne de la population une part du coût de l'*apartheid*. On pourrait croire que les niveaux de vie des Indigènes, par exemple, sont si bas que les personnes placées aux leviers de commande ne sauraient penser froidement à les abaisser encore. Il semble cependant que ce serait là une erreur. L'histoire de l'Union ne montre pas que sa population ait, en général, l'impression qu'elle est responsable de situations du genre de celles que les Gillman ont décrites (voir par. 45 et 46 ci-dessus). La pauvreté dans le secteur européen a fait adopter la politique du "travail civilisé" mais la misère générale de la population indigène n'a pas provoqué beaucoup d'émotion. Dans ces conditions, il est parfaitement possible que l'on fasse peser une partie des charges de l'*apartheid* sur la population indigène. Et même d'aucuns soutiendront peut-être que les Indigènes recevant le privilège d'évoluer comme ils l'entendent se trouveraient dédommagés de la perte de certains avantages économiques.

On a parlé dans ce qui précède de l'"allure" à laquelle on pourra approcher de l'*apartheid* idéale et des principes qui présideront probablement à la répartition des charges. On ne peut guère aller plus loin sans se livrer à des hypothèses hardies sur la teneur du programme, le cours des événements économiques dans le monde extérieur et un grand nombre d'autres facteurs.

On n'essaiera donc pas d'évaluer les charges qu'entraînerait une politique d'*apartheid* intégrale.

77. La seconde méthode consiste à voir ce que coûtent les mesures d'*apartheid* que l'on a déjà appliquées ou que l'on envisage. Ici encore, il est impossible de donner des réponses nettes et précises. Par exemple, on ne saurait chiffrer les répercussions de nouvelles entraves aux déplacements de la main-d'œuvre. On ne pourra apprécier les effets d'une législation comme celle qui réglemente l'emploi de la main-d'œuvre indigène dans le bâtiment qu'au moment où l'on saura exactement dans quelle mesure les intentions exprimées se traduiront en actes. Pour ce qui est d'autres projets comme celui qui prévoit la mise en valeur des Réserves, l'un des éléments essentiels de la politique d'*apartheid*, rien n'annonce qu'ils seront formulés en termes concrets.

78. On doit donc se contenter d'un objectif plus modeste et se borner à voir si les mesures d'*apartheid* doivent aller à l'encontre des intérêts des diverses sections de la population et entraver le progrès économique. On peut tenir pour certain que si l'on s'oriente vers l'*apartheid* il faudra renverser jusqu'à un certain point les tendances économiques actuelles et que l'on s'éloignera ainsi nécessairement de l'idéal que constitue l'absence de discriminations d'ordre économique, condition du développement matériel maximum. Il semble raisonnable de penser que les détenteurs des leviers de commande s'efforceront de réduire au minimum les difficultés économiques et les autres charges que l'*apartheid* implique. Par conséquent, lorsque la libération d'agents de production n'est pas incompatible avec les objectifs de l'*apartheid*, comme c'est le cas si l'on recourt à des ouvriers indigènes pour la construction dans les villes de logements destinés aux Indigènes ou si l'on établit des offices de placement afin de permettre un emploi plus rationnel de la main-d'œuvre indigène disponible, il faut croire que l'on saisira ces occasions et que l'on en tirera pleinement parti. Toutefois il ressort de ce qui a été fait que les mesures de cet ordre ont une portée restreinte et que, dans certains cas, notamment pour l'emploi plus ou moins étendu d'ouvriers indigènes qualifiés dans le bâtiment, il faudra peut-être une mise de fonds initiale importante (par exemple, pour la formation des ouvriers). En somme, la politique de l'*apartheid* ferait probablement peser de très lourdes charges sur l'économie. Ses répercussions dépendront non seulement de la rapidité de sa mise à exécution, mais aussi, dans le cas où il n'y aurait pas apparemment de programme d'action bien net, de la confiance que les diverses sections de la population auront dans la sagesse et l'habileté de ceux qui dirigent l'expérience.

Pour ces raisons, on se bornera à essayer de classer sommairement par catégories les diverses mesures mises en œuvre ou proposées.

## 2. — L'*apartheid*: MESURES PRISES ET PROJETS

### a) Contrôle de l'urbanisation des Indigènes

79. On a organisé un ensemble de bureaux de main-d'œuvre qui a existence légale depuis novembre 1952<sup>78</sup>. Chaque Indigène de sexe masculin en quête de travail doit se faire enregistrer au bureau le plus voisin et il est autorisé à choisir parmi les emplois offerts. Les Indigènes des Réserves qui désirent se rendre dans les zones urbaines sont informés des centres dans lesquels il existe des emplois vacants et peuvent être empêchés

<sup>78</sup> Pour plus de détails, voir *Industry and Labour* (Industrie et main-d'œuvre), 15 mai 1953.

de se rendre dans les villes où il y a un excédent de main-d'œuvre. A l'heure actuelle, les Indigènes qui sont nés dans une zone urbaine ou qui y travaillent depuis au moins dix ans peuvent continuer à y vivre. Les autres peuvent y résider pendant qu'ils y ont du travail; dans le cas contraire, ils peuvent être éloignés de la région et cette mesure sera mentionnée sur leurs livrets de contrôle. La liberté des immigrants indigènes "clandestins" venus de régions extérieures à l'Union et aux Protectorats, qui constituent depuis longtemps une partie importante de la main-d'œuvre urbaine, est soumise à des restrictions plus rigoureuses en ce qui concerne le séjour dans les zones urbaines et le choix d'un emploi, parce que le Ministre se préoccupe de défendre les intérêts des Indigènes de l'Union et des protectorats<sup>74</sup>. Ces mesures sont plus que de simples tentatives visant à éviter l'accroissement de la main-d'œuvre d'emploi intermittent; elles supposent des contrôles et des interventions et il conviendrait de les étudier beaucoup plus minutieusement qu'il n'a pu être fait ici. Néanmoins, il est évident que l'on a maintenant établi l'organisation de base qui permettra de se rapprocher des objectifs de l'*apartheid* en freinant le mouvement progressif des Indigènes vers les villes et en limitant leur droit de s'y établir et, le cas échéant, de répartir la main-d'œuvre disponible entre les différents secteurs de l'économie, conformément aux exigences de la politique nationale.

80. En ce qui concerne l'urbanisation, il a été encore pris certaines mesures à l'égard des enfants et adolescents indigènes chez lesquels le chômage et la délinquance se sont accrus parce qu'ils ne sont pas soumis à l'obligation scolaire, qu'il n'y a pas, au surplus, d'école pour les recevoir et qu'ils vivent dans des quartiers de taudis. Afin d'encourager les employeurs à les engager, on a permis d'abaisser les salaires fixés pour tenir compte de leur manque d'expérience et, dans bon nombre de grandes villes, les bureaux de main-d'œuvre et les employeurs ont activement collaboré à leur placement dans l'industrie. De plus, on a ouvert des camps de travail pour leur réadaptation sociale le cas échéant.

#### b) Etablissement d'organismes séparés pour le règlement des conflits du travail

81. Nous avons déjà examiné cette question en détail<sup>75</sup>. Cette mesure est également conforme aux principes de l'*apartheid*, car elle empêche les Indigènes de participer avec les Européens à la procédure de fixation des salaires. Elle doit également prévenir la naissance d'un mouvement syndicaliste indigène et l'acquisition d'un pouvoir de négociation, qui d'après certains serait "politiquement désastreux" et pourrait empêcher d'atteindre les buts de l'*apartheid*.

#### c) Etablissement dans l'industrie de secteurs réservés aux divers groupes ethniques

82. Nous avons déjà examiné cette question à propos de la réglementation légale de l'industrie du bâtiment<sup>76</sup>. On a aussi proposé que dans les cas où il le jugerait opportun, le Ministre puisse, en vue de protéger les intérêts économiques des employés de telle ou telle race, décider que dans une entreprise donnée la main-d'œuvre doit être exclusivement de la race indiquée par lui.

<sup>74</sup> Voir *Johannesburg Star* du 11 février 1954. Le Ministre des affaires indigènes a déclaré qu'il se préoccupait essentiellement de veiller aux intérêts des Indigènes nés en Afrique du Sud.

<sup>75</sup> Voir ci-dessus par. 32 et 34.

<sup>76</sup> Voir ci-dessus par. 36.

#### d) Ségrégation géographique des groupes ethniques

83. La loi de 1950 sur les zones réservées prévoyait le cantonnement des groupes ethniques dans des zones réservées particulières, aussi bien pour les affaires que pour l'habitation. Cette loi et la loi qui l'a modifiée ont fait l'objet d'une analyse détaillée dans le premier rapport de la Commission<sup>77</sup>. L'indication de l'ordre de grandeur des frais qu'entraînerait l'application de cette loi serait fort intéressante. Malheureusement, il est impossible de donner des précisions sur ce point. La Commission consultative pour la tenure des terres (*Native Land Tenure Advisory Board*), constituée conformément à la loi, a étudié des propositions prévoyant la réglementation de l'usage des superficies (*zoning*) dans un certain nombre de villes de l'Union. On a beaucoup préparé la mise en œuvre de la loi, mais pour autant qu'on le sache, on n'a pas encore pris de décision définitive, non plus que des mesures pour exproprier et redistribuer les zones de résidence. On a déjà commencé l'exécution d'un projet particulier qui prévoit le transfert et le logement de quelque 70.000 Indigènes qui vivent actuellement dans les communes de Sophiatown, Newclare et autres, à l'ouest de Johannesburg, et les transferts suivront le rythme des constructions.

84. Il n'est guère douteux que des plans de cette ampleur aient d'importantes répercussions non seulement sur l'ensemble de l'économie, mais sur certains centres industriels et urbains. Non seulement la demande de main-d'œuvre augmente, mais il faut de toute urgence construire dans les villes des logements supplémentaires pour les Indigènes. C'est ainsi qu'un observateur très compétent, le père Trevor Huddleston, C.R., fait observer qu'à Johannesburg on a besoin immédiatement de quelque 50.000 maisons pour loger les habitants indigènes et que d'autre part 90.000 Indigènes environ vivent dans des taudis bien pires que ceux de l'ouest de la ville qui doivent être évacués<sup>78</sup>. "Néanmoins, ajoute-t-il, le Ministre choisit ce moment pour éloigner une collectivité entière de ses foyers et pour détourner les énergies, la main-d'œuvre et les machines de leurs emplois appropriés afin d'exécuter ce plan." Par conséquent, les mesures imposées par l'*apartheid* peuvent se trouver en conflit, et peut-être sur un point important, avec les exigences de l'industrie et avec ce qui est, d'après l'opinion générale, le progrès social. En dehors du gaspillage économique que le transfert de population entraîne, il y a un grand nombre d'autres facteurs à prendre en considération, si l'on veut porter un jugement sur un programme du genre de celui dont on vient de parler. Toutefois, on ne saurait les examiner dans la présente étude<sup>79</sup>.

#### e) Mise en valeur des Réserves

85. Le gouvernement a annoncé qu'il avait l'intention de mettre en valeur les "Réserves" et que cette

<sup>77</sup> Voir A/2505, par. 448, 449, 530, 555 et suiv.

<sup>78</sup> Voir *The Observer*, 2 mai 1954. Le père Trevor Huddleston ne nie pas, et l'on ne voit pas de raison de le faire, que la nouvelle commune puisse être à bien des égards une colonie indigène modèle.

<sup>79</sup> L'un des faits les plus importants à cet égard est que les quartiers ouest constituent la seule partie de Johannesburg où les Indigènes peuvent être propriétaires. Dans la nouvelle commune, des baux allant jusqu'à 30 ans seront autorisés. L'un des éléments essentiels de la nouvelle politique est que les Indigènes ne doivent pas recevoir de droit de propriété permanent dans les régions classées comme "zones blanches" et inversement "la loi interdit aux Blancs de posséder des terres dans les zones ban-toues". *Digest of South African Affairs* (Abrégé des affaires sud-africaines), avril 1954.

mesure était un élément essentiel de sa politique d'*apartheid*. La mise en valeur envisagée est à la fois d'ordre agricole et d'ordre industriel parce que c'est seulement ainsi qu'une population fixe importante pourra continuer à vivre dans ces régions. La Commission de législation industrielle a émis l'opinion suivante: "Il faudra éloigner des terres au moins 50 pour 100 de ceux qui y résident encore, avant que l'on puisse prendre les mesures voulues de restauration, et avant que le reste de la population puisse subvenir, dans une certaine mesure, à ses propres besoins, à l'aide de la production agricole<sup>80</sup>." "Si l'on pouvait développer suffisamment l'industrie minière et les autres industries, a-t-elle ajouté, on parviendrait peut-être à résoudre le problème, mais pour pouvoir extraire des minéraux du sol, il faut que celui-ci en contienne et le développement des industries dépend de certaines conditions économiques. Les enquêtes effectuées jusqu'à présent ne paraissent pas laisser beaucoup d'espoir en ce qui concerne une industrialisation massive des Réserves." L'affaire en est là en attendant le résultat de l'enquête menée par le gouvernement. Toutefois, il serait surprenant que l'on découvre à ce stade de l'histoire de l'Union que les Réserves offrent à l'industrie des possibilités insoupçonnées.

86. Le Ministre des affaires indigènes a néanmoins annoncé que certaines mesures seraient prises pour la réorganisation des Réserves. L'une des premières sera l'ouverture de banques dans lesquelles les Indigènes pourraient être encouragés à déposer leurs économies au lieu de les investir dans des troupeaux qui épuisent les terres de pâture<sup>81</sup>. D'après une proposition plus audacieuse, on constituerait une société chargée de la réorganisation et de la mise en valeur des Réserves mais rien n'indique jusqu'à présent que l'on ait l'intention de le faire, et nous ne savons pas non plus quelle serait l'ampleur de l'activité prévue pour cet organisme. Il est impossible de dire si cette proposition entraînera des mesures audacieuses et bien déterminées. Toutefois, il serait difficile de mener à bien l'exécution d'un pro-

gramme important sans une aide extérieure d'ordre technique ou autre et il est peu probable que cette aide soit fournie si le Gouvernement de l'Union est le seul qui approuve les objectifs du plan. En l'absence d'aide extérieure, le champ d'action de cette société sera sans doute limité. Comme le dit la note publiée par l'Office d'information, "toutes ces mesures exigent malheureusement du temps et de l'argent. Les crédits alloués sur le budget de l'Union... et un nombre restreint de personnes compétentes ne peuvent permettre une exécution très rapide des plans<sup>82</sup>".

87. D'autres idées ont été avancées. Par exemple, le gouvernement espère amener les industriels à construire de nouvelles usines, sur les confins des réserves indigènes, sans doute pour utiliser la main-d'œuvre locale. Il juge cette solution plus satisfaisante que le transport de la main-d'œuvre dans les villes. Jusqu'à présent, ce plan n'a eu aucun succès. En général, dans ces régions, il n'y a ni eau, ni énergie, ni moyens de transport.

#### f) Existence d'établissements d'enseignements séparés pour les divers groupes ethniques

88. Nous avons déjà parlé de cette question aux paragraphes 39 et 40. Le gouvernement a la conviction que l'épanouissement de la vie et de la culture indigènes nécessite un type d'éducation différent de celui qui est prévu pour les Européens. Il faut donc abandonner le système précédemment suivi pour l'éducation des Indigènes et le gouvernement a retiré la direction de cette éducation aux autorités qui en étaient chargées pour la confier au Ministère des affaires indigènes. Dans ces conditions, on peut s'attendre à un changement dans la nature de l'éducation donnée aux Indigènes, mais il est encore trop tôt pour savoir ce qui sera décidé. A l'heure actuelle, rien ne permet de supposer que le gouvernement envisage de développer dans l'immédiat l'éducation des Indigènes, au moins en ce qui concerne l'éducation de base.

<sup>82</sup> Voir *Industrial Revolution in South Africa, Impact on European and Native Life* (La révolution industrielle en Afrique du Sud, ses répercussions sur la vie des Européens et des Indigènes), Prétoria, décembre 1952, p. 8.

<sup>80</sup> Voir U.G., 62, 1951, par. 1606.

<sup>81</sup> Voir *South African Press Digest*, 5 mars 1953.

## Chapitre VII

### L'APARTHEID ET LES ANTAGONISMES RACIAUX

89. Le Ministre des affaires indigènes a parlé d'un avenir où l'Indigène occuperait approximativement la moitié du territoire de l'Afrique du Sud<sup>83</sup>. Cela ne sous-entend pas d'extension importante des zones indigènes, si cette déclaration doit être comprise comme visant également les protectorats britanniques. Même s'il en était ainsi, on n'a aucune raison de croire que ces régions dispersées qui, dans bien des cas, sont ravagées par l'érosion, peu fertiles et pauvres en autres ressources, permettraient de donner à l'Indigène une compensation pour la perte des possibilités que l'*apartheid* mettra hors de sa portée. Il ne serait pas justifié, compte tenu des connaissances actuelles relatives à ces régions, de raisonner en fonction d'un "Bantoustan" fort et puissant ("Bantoustan" est le nom que certains auteurs ont donné à cet Etat encore imaginaire).

90. Certains défenseurs de l'*apartheid* ont fait valoir l'argument selon lequel, à la longue, une politique de ségrégation claire et nette provoquerait moins de fric-

tions que le maintien de la politique précédente. Ils affirment que cette dernière a créé de faux espoir dans l'esprit de l'Indigène car, malgré les possibilités de plus en plus nombreuses qu'offre l'industrie et les assertions de certains esprits libéraux, en fait la population européenne ne supprimera jamais la barrière de couleur. Les Indigènes continueront donc d'être frustrés dans leurs aspirations. Le danger de cet argument, qui invite à approuver l'objectif final de ségrégation complète, réside en ce qu'il semble sous-entendre qu'on peut négliger l'examen des moyens qu'il faut employer pour parvenir à cette fin. L'équilibre véritable ne peut résulter de la simple description de l'un ou l'autre objectif final; il faut examiner aussi la voie à emprunter pour y parvenir. Les premières mesures en vue de l'*apartheid* ont déjà été prises et la route semble devoir être longue. On ne peut s'attendre que les divers éléments de la population soient rapidement démêlés, tant que l'industrie aura besoin de main-d'œuvre indigène. Au cours de cette période, il faut supposer que l'Indigène

<sup>83</sup> Voir *The New York Times* du 1er mars 1954.



élargira et approfondira encore son expérience et sa compréhension des privilèges de la population européenne et qu'en même temps il se sentira frustré de voir diminuer les possibilités qu'il a de prendre sa part au progrès économique général. Il convient de se souvenir que l'Indigène a déjà eu des contacts prolongés avec le développement industriel et technique et qu'il en a vu les possibilités, bien que sa part aux résultats de ces progrès ait été maigre. L'idée qu'il acceptera d'échanger les possibilités qu'il a de participer à ce développement contre la vision distante d'une patrie indigène, qui peut ou non prendre forme, semble trop naïve pour que l'on s'y arrête sérieusement. Il est donc vraisemblable que l'Indigène sera soumis pendant une longue période à des mesures qui sont gênantes et qui imposent à sa liberté économique et sociale des restrictions croissantes. Le fait que la multiplication des restrictions introduit un élément de coercition de plus en plus marqué dans la vie sociale et économique mérite réflexion. Lorsque l'on impose des restrictions, comme c'est le cas dans l'Union, sans le consentement du groupe touché et que ces restrictions sont destinées à restreindre les libertés et privilèges dont jouissait ce groupe dans le passé, la politique qui inspire ces mesures peut

aisément être considérée comme une politique d'oppression.

Pour ces motifs, il est raisonnable de supposer que l'effet des mesures déjà prises et l'annonce de nouvelles mesures augmenteront vraisemblablement les tensions qui se manifestaient déjà avant l'arrivée au pouvoir du gouvernement nationaliste.

91. Il semble que, si l'on veut réduire les antagonismes raciaux, il faut que toute politique envisagée comporte, notamment, des perspectives nettes d'avantages pour l'Indigène. En outre, la population indigène doit pouvoir se rendre compte de cette perspective de progrès pour son bien-être économique et social et la juger acceptable. Aucune de ces conditions ne semble être remplie à l'heure actuelle. Le caractère vague et incertain de la politique d'*apartheid*, le fait que, dans l'ensemble, les mesures adoptées sont restrictives et menacent les libertés auxquelles l'Indigène était attaché, le fait que c'est intentionnellement à l'Indigène, et non à la population européenne que l'on fait subir le choc des nouvelles mesures — toutes ces considérations ne sont pas faites pour inspirer la confiance dans les dirigeants européens qui aiderait considérablement à réduire les antagonismes raciaux.

## Chapitre VIII

### RESUME DES CONCLUSIONS

1) Le système des Réserves indigènes, joint aux restrictions apportées aux possibilités d'établissement normal en dehors des Réserves, a eu pour résultat de constituer une grande masse de main-d'œuvre migrante. Certaines industries importantes, celle de l'extraction de l'or par exemple, sont organisées de manière à faire très largement appel à ce type de main-d'œuvre. Celle-ci qui est en général sans formation spécialisée est employée de manière irrégulière, et son rendement n'est pas très élevé. L'économie des Réserves souffre en plus de l'absence d'un grand nombre d'hommes qui travaillent ailleurs afin d'accroître le revenu familial. (Par. 12 à 18.)

2) Les restrictions auxquelles les Indigènes sont soumis en matière d'emploi proviennent d'un ensemble de facteurs plutôt que de textes législatifs précis et ont une incidence fâcheuse non seulement sur la productivité de leur travail, mais aussi sur leurs gains. (Par. 19 à 26.)

3) L'Indigène a été dès longtemps exclu de toute participation effective à la négociation des conventions collectives; la législation récente ne modifie pas cette situation. La formation de syndicats d'Indigènes n'est pas encouragée, bien au contraire, et celle de syndicats mixtes est rendue impossible. L'Indigène se trouve ainsi placé dans une situation défavorable lorsqu'il s'agit d'obtenir des augmentations de salaire ou des améliorations des conditions de travail, objectifs normaux des salariés. On peut dire qu'en général le taux des salaires est fixé pour les Indigènes. A cet égard, la notion de "besoins" est importante; en effet, une distinction est faite entre les besoins de la main-d'œuvre "civilisée" et ceux des Indigènes. La "politique du travail civilisé" a pour objet de protéger les niveaux de vie et d'assurer des possibilités d'emploi aux Européens, et cette politique s'est appliquée au détriment des intérêts des Indigènes. (Par. 27 à 36.)

4) Du fait du manque de moyens d'enseignement, l'Indigène se trouve désavantagé sur le marché du tra-

vail spécialisé et la grande masse de la main-d'œuvre de la nation est restée non qualifiée. (Par. 39 à 43.)

5) Les distinctions faites dans les services de santé et l'état de pauvreté qui règne ont affaibli la résistance physique de l'Indigène et réduit son aptitude à s'acquitter de manière satisfaisante d'un travail même non spécialisé. (Par. 44 à 51.)

6) Si l'activité économique s'est beaucoup accrue depuis que l'Union a été formée, il n'en reste pas moins que, d'une manière générale, la population vit dans la pauvreté. Cela ressort de l'examen des renseignements relatifs aux salaires dans l'industrie et dans les mines et à la situation dans les Réserves. (Par. 52 à 58.)

7) L'ensemble de la population constitue donc un marché restreint et pauvre et le développement des industries secondaires s'en est ressenti. (Par. 59 et 60.)

8) Il y a eu cependant, depuis la fin de la période d'avant-guerre, une phase de développement industriel rapide. Cela a été dû à la guerre, à la découverte de nouveaux gisements miniers, notamment d'or et d'uranium, et à l'afflux de capitaux dans les années de l'immédiate après-guerre, où la situation mondiale était fort instable. L'ignorance dans laquelle on se trouve des effets ultimes et du caractère que revêtira en définitive le système de l'*apartheid*, et la politique suivie actuellement ont eu des répercussions défavorables sur le placement dans l'Union de capitaux d'origine extérieure. (Par. 61 à 63.)

9) Il y a pénurie aiguë de main-d'œuvre spécialisée européenne et, dans l'industrie minière, pénurie à la fois de main-d'œuvre européenne et de main-d'œuvre indigène (migrante). L'Indigène commence maintenant à pénétrer dans le domaine du travail demi-spécialisé. Cela ne signifie pas cependant que la "barrière de couleur" soit en voie de disparaître, mais seulement qu'elle change d'emplacement. Son existence gêne l'industriel dans son utilisation de la main-d'œuvre et, de plus,



exerce une influence déprimante sur les travailleurs, tant européens qu'indigènes. (Par. 64 à 69.)

10) Le déplacement des Indigènes vers les villes a été important, mais l'installation familiale dans les zones urbaines a été gênée par le manque de commodités et de logements satisfaisants. Fournir ces logements et ces commodités constitue un problème d'autant plus délicat que la grande majorité des Indigènes qui se trouvent dans les villes n'a pas les moyens de payer des loyers et des services à des prix qui rendent les entreprises économiquement rentables. Ce problème ne peut être résolu de manière satisfaisante qu'en rendant possibles l'utilisation et l'augmentation de la productivité et des gains de l'Indigène. (Par. 70 à 72.)

11) Parvenir à l'*apartheid* est une entreprise dont le coût ne saurait être déterminé avec une précision quel-

conque. Il y a des raisons de croire que ce serait une entreprise de longue haleine et fort coûteuse et que le lourd fardeau qui en résulterait devrait être supporté tant par les Indigènes que par la population européenne (Par. 73 à 77.)

12) L'effet pratique, à l'heure actuelle, de la politique d'*apartheid* semble être d'imposer des charges très lourdes à l'économie et d'apporter des restrictions considérables à la liberté des Indigènes dans le domaine de l'activité économique. Certains des projets et des mesures les plus importants sont brièvement discutés. (Par. 78 à 88.)

13) Diverses raisons sont données qui incitent à penser que la poursuite des objectifs de l'*apartheid* aggraverait sans doute les antagonismes de races. (Par. 89 à 91.)

## Appendice

### NOTE RELATIVE AU PRINCIPE "A TRAVAIL EGAL, SALAIRE EGAL"

On a récemment soulevé la question de savoir si le salaire de l'Indigène devait ou non être le même que celui de son homologue Européen. Dans certains centres urbains, on a proposé d'employer pour conduire les autobus réservés aux non-Européens des conducteurs d'autobus non-européens qui recevraient un salaire inférieur à celui des travailleurs européens. Les syndicats se sont opposés à ce projet en déclarant qu'il était de nature à porter atteinte à la situation des travailleurs qualifiés européens. L'Institut des relations interraciales (Institute of Race Relations) a fait le commentaire suivant :

"Les travailleurs européens ont essayé de se protéger contre cette menace pesant sur leurs intérêts en faisant valoir le principe "à travail égal, salaire égal" qui figure dans les lois sur les salaires et sur la conciliation dans l'industrie. Ainsi, disent-ils, les employeurs se trouvent empêchés d'opposer à leur profit les travailleurs d'une race à ceux d'une autre. Mais c'est là une arme à deux tranchants et l'application du principe peut être préjudiciable aux Européens, si le salaire est fixé à un niveau relativement bas qui rend l'emploi peu attrayant pour l'Européen, mais fort attrayant, au contraire, pour le non-Européen qui tend alors à le remplacer. Cela s'est déjà produit pour plusieurs emplois spécialisés. Si le salaire est fixé à un niveau élevé, la tendance est contraire ; et, par l'entremise des conseils industriels, les ouvriers européens ont fait stipuler, chaque fois que cela leur a été possible, que les salaires seraient maintenus à des niveaux élevés, en particulier pour ce qui est des emplois qui exigent une formation spécialisée <sup>84</sup>."

Le principe "à travail égal, salaire égal" se trouve ainsi avoir en Afrique du Sud une influence sur le degré de protection dont jouissent certains groupes raciaux.

En 1951, la Commission de législation industrielle a examiné ce problème en considérant l'une des questions qui lui a été soumise, savoir : "La législation en vigueur concernant les salaires donne-t-elle une protection suffisante à toutes les races et, dans la négative, quelles mesures conviendrait-il de prendre pour assurer la protection souhaitée?" La Commission a énuméré

certaines des propositions qui ont été formulées : 1) réserver les emplois suivant la race ; 2) obliger les employeurs à se conformer à un système de contingentement de la main-d'œuvre ; 3) réaliser l'*apartheid*. La Commission a conclu que ces diverses méthodes ne sont pas satisfaisantes parce qu'elles n'assurent pas l'usage maximum de toutes les ressources en main-d'œuvre qui se trouvent disponibles. Pour obtenir ce résultat, a dit la Commission, il faut assurer la liberté d'accès de toutes les races à leur formation professionnelle. Il semble que la conclusion à laquelle la Commission est arrivée ait été influencée par des considérations d'opportunité politique. C'est ainsi qu'elle a suggéré qu'il n'y avait pas de raison d'interdire aux non-Européens, et en particulier aux Indigènes, de devenir des ouvriers spécialisés "notamment en vue de servir des gens de leur race".

La Commission a relevé que dans certains domaines limités, le principe qui consiste à permettre aux Indigènes de travailler pour ceux de leur race et à des salaires inférieurs a été admis ; c'est le cas des travaux d'impression d'ouvrages destinés au marché indigène et du commerce de la boucherie de Durban lorsqu'il s'agit de fournir de la viande aux Indigènes. Il s'agit là de dérogations importantes au principe "à travail égal, salaire égal". Nous avons déjà mentionné le cas de l'industrie du bâtiment et celui des conducteurs d'autobus indigènes travaillant pour la population indigène <sup>85</sup>. Il n'y a pas, semble-t-il, dans les circonstances actuelles, de raison valable pour s'opposer à la généralisation de telles pratiques, car il paraît injuste et contraire aux lois de l'économie d'imposer un régime de salaires hautement discriminatoire qui entraîne des prix de revient élevés, alors que c'est à l'inverse qu'il est indispensable d'arriver.

L'abaissement de la "barrière de couleur" pour ce qui est de ces emplois doit donner certains résultats heureux dans le secteur économique, bien que le domaine d'application soit limité. Tel a été le point de vue de beaucoup de ceux qui s'intéressent à la prospérité des Indigènes. Cette mesure ne représente pas seulement la libération de certaines professions où les Indigènes peuvent exercer leur esprit d'initiative et leur habileté ; elle contribue aussi à réduire la demande de main-d'œuvre européenne dont on a un besoin urgent par ailleurs.

<sup>84</sup> M. Horrell, *Economic Developments in South Africa and the Contributions by the Various Racial Groups* (La contribution des divers groupes raciaux à l'évolution économique de l'Afrique du Sud), 1953, p. 62.

<sup>85</sup> Voir ci-dessus le paragraphe 36 concernant l'industrie du bâtiment.

## ANNEXE II

### Liste des matériaux utilisés par la Commission

#### I. — MATÉRIAUX CONCERNANT L'UNION SUD-AFRICAINNE

- A. Documentation officielle de l'Union Sud-Africaine.
- B. Documentation émanant d'organismes sud-africains :
  - a) Institutions s'occupant des relations inter-raciales :
    - i) South African Institute of Race Relations;
    - ii) South African Bureau of Racial Affairs (SABRA);
  - b) Autres institutions ou groupements.
- C. Livres et brochures.
- D. Articles de revues.
- E. Presse périodique.

#### I. — MATERIAUX CONCERNANT L'UNION SUD-AFRICAINE

##### A. — DOCUMENTATION OFFICIELLE DE L'UNION SUD-AFRICAINE

*The Official Year Book of the Union of South Africa.*  
Union of South Africa, House of Parliament Senate Debates.

Union of South Africa, House of Assembly Debates (Hansard).

*Monthly Bulletin of Union Statistics.*

Department of Mines, *Annual Report of the Government Mining Engineer.*

Department of Agriculture, *Farming in South Africa.*

*Annual Statement of the Trade and Shipping of the Union of South Africa and the Territory of South West Africa (1914-1918; 1926-1929; 1937-1939; and 1946-1949).*

*Report of the Economic and Wage Commission, 1925,* U.G. No 14-1926.

*Report of the Native Economic Commission, 1930-1932,* U.G. No 22-1932.

*Report of the Interdepartmental Committee on the Social, Health and Economic Conditions of Urban Natives, 1942.*

*Third Interim Report of the Industrial and Agricultural Requirements Commission, Fundamentals of Economic Policy in the Union,* U.G. No 40-1941.

*Report of the Social Security Committee and the Social and Economic Planning Council,* U.G. No 14-1944.

*Report of the Witwatersrand Mine Natives' Wages Commission,* U.G. No 21-1944.

*Report of the National Health Services Commission,* U.G. No 30-1944.

Board of Trade and Industries, Rapport No 282, *An Investigation into Manufacturing Industries in the Union of South Africa, 1945.*

Social and Economic Planning Council, Rapport No 9. *The Native Reserves and their place in the Economy of the Union of South Africa,* U.G. No 32-1946.

#### II. — MATÉRIAUX D'ORDRE GÉNÉRAL

- A. Documentation de l'Organisation des Nations Unies.
- B. Documentation des organisations intergouvernementales :
  - a) Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture;
  - b) Autres organisations intergouvernementales;
  - c) Inter-American Indian Institute.
- C. Autres matériaux :
  - a) Livres et brochures;
  - b) Articles de revues.

*Report of the Native Laws Commission,* U.G. No 28-1948.

Social and Economic Planning Council, Rapport No 13, *Economic and Social Conditions of the Racial Groups in South Africa,* U.G. No 53-1948.

*Special Report No 191 — Thirty-second Industrial Census 1948-49 (Provisional),* Bureau of Census and Statistics.

*Report of the Industrial Legislation Commission of Enquiry,* U.G. No 62-1951.

*Documents du Service national d'information de l'Union Sud-Africaine:*

*Industrial Revolution in South Africa, Its impact on European and Native Life (1952).*

*What South Africans Earn, European and non-European Incomes Compared (W. E. Barker) (1953).*

*South Africa Reports (New-York).*

*South Africa Survey (Londres).*

##### B. — DOCUMENTATION ÉMANANT D'ORGANISMES SUD-AFRICAINS <sup>1</sup>

###### A) INSTITUTIONS S'OCCUPANT DES RELATIONS INTER-RACIALES

i) *South African Institute of Race Relations*  
... *Go Forward in Faith* (A statement of the Fundamental Beliefs and Attitudes of the South African Institute of Race Relations).

*Handbook on Race Relations in South Africa,* Oxford University Press 1949.

*A Survey of Race Relations, 1946 à 1953.*

*Findings of the Institute's Council in January 1949, on the political aspects of South Africa's racial problems.*

*Draft Record of Decisions and Recommendations made by the South African Institute of Race Relations over the past ten years (1950).*

*Immediate Constructive Programme for Africans submitted by the Institute to the Secretary for Native Affairs on 18th August 1950.*

<sup>1</sup> Les travaux scientifiques publiés sous le nom de leurs auteurs ont été généralement mentionnés ci-après sous C (Livres et brochures).

*Evidence for the Industrial Legislation Commission* (1949).

*Evidence for the Commission on Conditions of Employment in the Gold Mining Industry* (1949).

*Cape Coloured People's Welfare* (1949).

*A Ten Year Plan* (par Edith B. Rheinallt Jones) (1949).

*Council Meetings Held in the Cathedral Hall, Cape Town, on the 18th, 19th and 20th January, 1950.*

*Native Housing in Urban Areas with special consideration of its social aspects* (par J. D. Rheinallt Jones) (1951).

*Memorandum for Commission on the Socio-Economic Development of Native Areas* (1951).

*Evidence presented to the Commission to inquire into the subject matter of the Separate Representation of Voters Act Validation and Amendment Bill* (1953).

*The Western Areas — Mass removal?* (1953).

*A Review of Recent Legislation* (1954).

*Equal Pay for Equal Work* (par Sheila T. van der Horst) (1954).

*Statement on Natives Resettlement Bill* (1954).

*Natives (Urban Areas) Amendment Bill, 1954: Statement* (1954).

*Proposals under the Bantu Education Act* (1954).

*Findings of the Twenty-third Annual Meeting of the Council (Resolution)* (1953).

*The Native Labour (Settlement of Disputes) Bill* (1953).

*Riots: Points to be considered by Local Government Administration* (1953).

*Standards of Education at present attained by the Union's African Population* (par Muriel Morrell) (1953).

*Towards Lasting Prosperity* (1953).

*Second Annual Conference of the Institute of Administrators of Non-European Affairs* (1953).

*Western Areas Removal Scheme — African Reactions* (par A. B. Xuma) (1953).

*Moral Aspects of the Proposed Western Areas Removal Scheme* (par le professeur E. E. Harris) (1953).

Conférence sur le "Western Areas Removal Scheme", faite à l'Université du Witwatersrand, le 22 août 1953.

*Evidence for Commission of Inquiry into Local Government* (1953).

*The Principle of "Equal Pay for Equal Work" and its Effects upon the Employment Opportunities of Non-Europeans.*

*Equal Pay for Equal Work with Special Reference to the South African Racial Situation* (par Collin Bruce) (1953).

*Policy of Liberal Party* (1953).

*Policy of Federal Party* (1953).

*The Political Rights of the Coloured People* (1954).

ii) *South African Bureau of Racial Affairs (SABRA) Integration or Separate Development?* (1952).

*Die Naturelle vraagstrik* (The Native Question) — Contains resolutions of the first annual Conference of SABRA (1950) on the following matters:

General Policy with Regard to the Native Question in South Africa;

Apartheid in the Building Trade;  
Urban Native Administration, with special reference to Labour Distribution;  
Research Needs of the Department of Native Affairs;  
Positive Native Policy;  
The Provision of Social Services to Urban Natives;  
The Alien Native in South Africa;  
The Labour Question in South African Agriculture.

*The Native in the Industrial Life of South Africa* — Contains resolutions of the Second Annual Conference of SABRA (January 1951) namely on the Demographic and Occupational Aspects of the Native Population.

*Group Areas and Residential Separation* (1952) — Contains conclusions and Resolutions of the Third Annual Conference of SABRA (7-10 January 1952) on the following matters:

General;  
The Group Areas Act;  
General Native Policy;  
General.

#### B) AUTRES INSTITUTIONS OU GROUPEMENTS

*Africans' Claims in South Africa* (African National Congress Series No. 11), Prétoria, 1945.

*The Christian Citizen in a Multi-Racial Society: Report of the Conference of Rosettenville, July 1949* (published by The Christian Council of South Africa).

Statement issued by the Congress of Dutch Reformed Churches (April 4-6, 1950).

*The Native and Coloured People's Policy of the United Party* (published by the United Party).

*The African Factory Worker*, p. 222, Oxford, 1950 (published by the Department of Economics of the University of Natal).

Transvaal Chamber of Mines, Annual Reports and Proceedings of the Annual Meeting.

*Standard Bank Monthly Review* (Suppl. Standard Bank of South Africa), Union Sud-Africaine, July 1950.

Quarterly Bulletin of Statistics of the South African Reserve Bank.

Documents issued by the Liberal Party of South Africa: Liberal Party of South Africa: Principles and Objects.

Constitution of the Liberal Party of South Africa.

The Liberal Party of South Africa: Summary of Decisions at National Congress, July 1953.

Co-operation or Chaos?

*Christian Principles in Multi-Racial South Africa: Report on the Dutch Reformed Conference of Church Leaders*, p. 185, Prétoria, 1953.

*The Threatened People*, South African Congress of Democrats, Johannesburg.

#### C. — LIVRES ET BROCHURES

ADAMASTER, *White Man Boss*, Victor Gollancz Ltd., 1950, 240 pages.

AIYAR, P. S., *Conflict of Races in South Africa*, The African Chronicle Printing Works, Durban, 251 pages.

BALLINGER, W. G., *Race and Economics in South Africa* (Day to Day Pamphlets, No. 21), Londres, 1934, 67 pages.

- BROOKES, Edgar H., *South Africa in a Changing World*, Geoffrey Cumberledge, Oxford University Press, Capetown, 1953, 151 pages.
- BURGER, J. (pseud.), *The Black Man's Burden*, Londres, 1943, 252 pages.
- CALPIN, G. H., *The South African Way of Life — Values and Ideals of a Multi-Racial Society*, William Heinemann Ltd., Melbourne-Londres-Toronto, 1953, ix — 200 pages (publié sous les auspices du South African Institute of International Affairs)
- CHADWICK, W. S., *Mother Africa Hits Back*, The University Publishers (Pty) Ltd., Stellenbosch, Grahamstown, 1948, 219 pages.
- CLAYTON, The Rt. Rev. G. H., *Who Pays for Bantu Progress?*, South African Institute of Race Relations.
- CRAIG, Dennis B., *Lost Opportunity*, The Central News Agency, Durban, 98 pages.
- DAVIDSON, Basil, *Report on Southern Africa*, Jonathan Capetown, Londres, 1952, 285 pages.
- DVORIN, Eugène P., *Racial Separation in South Africa*, The University of Chicago Press, 1952, xii, 256 pages.
- EISELEN, Dr. W. W. M., *The Meaning of Apartheid*, South African Institute of Race Relations.
- FRANKEL, S. Herbert, *The Economic Impact of Under-developed Societies*, Basil Blackwell, Oxford, 1953.
- HAILEY, Lord, *An African Survey*, XXVIII, Oxford, 1938, 1.837 pages.
- HARTSHORNE, K.B., B.A., M. Ed., *Native Education in South Africa*, South African Institute of Race Relations.
- HATCH, John, *The Dilemma of South Africa*, Dennis Dobson Ltd., Londres, 1952, 255 pages.
- HOERNLE, Alfred R. F., *South African Native Policy and the Liberal Spirit* (Conférence Phelps-Stokes faite à l'Université du Cap en mai 1930), Witwatersrand University Press, Johannesburg, 1945 (1ère édition, 1939).
- HOFMEYER, Jan H., *South Africa* (2<sup>e</sup> édition révisée par J. P. Cope), Ernest Benn Ltd., Londres 1952, x, 253 pages.
- HORRELL, M., *Economic Developments in South Africa and the Contributions of the Various Racial Groups*, Johannesburg, 1943.
- JOSHI, P. S., *The Struggle for Equality*, Hind Kitabs Ltd., Bombay, 1951, xiii, 304 pages.
- KEPPEL-JONES, Arthur, *Friends or Foes?*, Shuter & Shooter, Pietermaritzburg, 231 pages.
- , *When Smuts Goes*, Shuter & Shooter, Pietermaritzburg, 1949, 270 pages.
- KIEWIET, C. W. de, *History of South Africa, Social and Economic*, XII, Oxford, 1941, 292 pages.
- KRUGER, J. D. L., Bantustan, *The Daily Representative*, Queenstown C.P., août 1951, 49 pages.
- MACCRONE, *Group Conflicts and Race Prejudice*, South African Institute of Race Relations, Johannesburg, 1947, 31 pages.
- MARAI, Ben J., *Colour, Unsolved Problem of the West*, Howard B. Timmins, Capetown, pour George Allen & Unwin Ltd., Londres, 329 pages.
- , *Die Kleur-Krisis en die Weste, Die Goeie Hoop Uitgewers*.
- MARQUARD, Leo, *The Peoples and Policies of South Africa*, Oxford University Press, Londres et New-York — Capetown, 1952, 258 pages.
- , *The Native in South Africa*, 2<sup>e</sup> édition révisée par Julius Lewin, Witwatersrand University Press, Johannesburg, 1948, 104 pages.
- MCMILLAN, William Miller, *Complex South Africa*, Londres, 1930.
- MILLIN, Sarah Gertrude, *The People of South Africa*, Constable and Co. Ltd., Londres, 1951, 324 pages.
- OLDHAM, J. H., *Christianity and the Race Problem*, George H. Doran Co., New-York, xx, 280 pages.
- PLESSIS, Prof. L. J. du, *Problems of Nationality and Race in Southern Africa*, International Studies — The Diplomatic Press and Publishing Co., Londres, 1949, 16 pages.
- RHEINALLT, Jones J. D., *At the Crossroads*, South African Institute of Race Relations, Johannesburg, 1947, 31 pages.
- ROUTH, Dr. Guy, *Industrial Relations and Race Relations*, South African Institute of Race Relations, Johannesburg.
- ROUX, Edward, *Time Longer than Rope*, Victor Gollancz Ltd., Londres, 1948, 398 pages.
- SACHS, E. S., *The Choice before South Africa*, Turnstile Press, Londres, 1952, ix, 220 pages.
- SCHUMANN, C. G. W., *Structural changes and business cycles in South Africa 1806-1936*, XIX, P. S. King, Londres, 1938, 397 pages.
- SHAPER, I., *Select Bibliography of South African Native Life and Problems*, Oxford University Press, 1941.
- , *Western Civilization and the Natives of South Africa*, (Studies in Culture Contacts), Londres, 1934.
- SUZMAN, Helen, *A Digest of the Fagan Report*, South African Institute of Race Relations, 1952, 22 pages.
- THOMPSON, L. M., *Democracy in Multi-Racial Societies*, South African Institute of Race Relations, Johannesburg, 1949, 36 pages.
- , *The Cape Coloured Franchise*, South African Institute of Race Relations, Johannesburg, 1949.
- TINLEY, *The Native Labor Problem of South Africa*, The University of South Carolina Press, 1942.
- WALKER, Olivier, *Kaffirs are Lively*, Victor Gollancz Ltd., Londres, 1948, 240 pages.
- WHYTE, Quintin, *Apartheid and other Policies*, South African Institute of Race Relations.
- , *Behind the Racial Tensions in South Africa*, South African Institute of Race Relations, Johannesburg, 1953, 28 pages.
- , *The South African's Institute of Race Relations Approach to Racial Problems*, South African Institute of Race Relations.
- WOLTON, Douglas G., *Whiter South Africa?*, Lawrence and Wishart, Londres, 1947, 155 pages.

#### D. — ARTICLES DE REVUES

- BARKER, W. E., "South African can do without Native Labour", *Journal of Racial Affairs* (SABRA), avril 1953, p. 1 à 17.

CARTER, Gwendolen M., "Can Apartheid succeed in South Africa?", *Foreign Affairs*, New-York, janvier 1954, p. 296 à 309.

EISELEN, Dr. W. W. M., "Our Youth and Racial matters", *Journal of Racial Affairs*, avril 1953.

FITZGERALD, Richard C., "South Africa and the High Commission Territories", *World Affairs*, Londres, juillet 1950, p. 306 à 320.

FRIEDMAN, Dr. Bernard, M.P., "Why South Africa is short of Capital", *The Forum*, Johannesburg, janvier 1954, p. 7 à 10.

HOBART HOUGHTON and FOSDICK, "Trade in a Ciskei Reserve", *South African Journal of Economics*, vol. VIII, No 1, 1950.

HOBART HOUGHTON and PHILCOX, D., "Income and Expenditure in a Ciskei Native Reserve", *South African Journal of Economics*, vol. VIII, No 4, 1950.

KARK, S. L. and LE RICHE, H., "A Health Study of South African Bantu School-children", *South African Medical Journal*, vol. XVIII, 1944, No 6.

LEWIN, Julius, "Political Arithmetic and the Franchise", *The Forum*, Johannesburg, juillet 1953, p. 173 et 174.

MATTHEWS, Dr. Z. K., "Position of the Roman Catholic Church Towards the Racial Problem in the Union of South Africa", *International House Quarterly*, été 1953, p. 173 et 174.

———, "The African Response to Racial Laws", *Foreign Affairs*, octobre 1951, p. 91 à 102.

MURRAY WALTON, W. H., "View of South Africa", *The Spectator*, Londres, 28 juillet 1950.

OLIVIER, Prof. N. J. J., "Apartheid — A Slogan or a Solution?", *Journal of Racial Affairs* (SABRA), janvier 1954.

———, "Crisis in Africa", *Journal of International Affairs*, vol. VII, No 2, 1953.

PATTEN, J. W., "Alternatives to Apartheid in South Africa", *Foreign Affairs*, janvier 1952, p. 310 à 326.

PEACEY, Bishop B. W., "Race Relations in South Africa: Principles and Policies", *Journal of Racial Affairs* (SABRA), avril 1953, p. 1 à 17.

PLESSIS, Prof. L. J. du, "Immigration in South Africa", *Journal of Racial Affairs*, janvier 1954.

RHEINALLT JONES, J. D., "Industrial Relations in South Africa", *International Affairs*, janvier 1953.

SAMUELS, L. H., "Investment in the Post-War Period", *South African Journal of Economics*, vol. XXI, No 2, 1953.

THERON, Dr. P. A., "A Psychological Approach to Separate Development", *Journal of Racial Affairs* (SABRA), octobre 1952, p. 10 à 20.

UYS, Stanley, "Still Wanted — A Native Policy", *The Forum*, Johannesburg, janvier 1954, p. 10 et 11.

VISSERT HOOFT, W. A., "A Visit to the South African Churches in April and May, 1952", *The Ecumenical Review*, Genève, janvier 1953, p. 174 à 197.

———, "The Net National Income of the Union of South Africa 1950/51", *South African Journal of Economics*, juin 1952.

———, "An Economic Survey of South Africa", *South Africa*, Londres, 1945.

*Africa*, Londres.

*Forum*, Johannesburg.

*South Africa*, Londres.

## II. — MATERIAUX D'ORDRE GENERAL

### A. — DOCUMENTATION DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

Annuaire des droits de l'homme

Documents recueillis en vertu de la résolution 303 F (XI) du Conseil économique et social: E/CN.4/Sub.2/122; E/CN.4/Sub.2/122/Add.1 à 41.

### B. — DOCUMENTATION DES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES

#### A) ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ÉDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE

##### 1. — Données scientifiques concernant la race et les relations raciales

*Race et civilisation*, par Michel Leiris (France), 1951.

*Race et psychologie*, par Otto Klineberg (Etats-Unis d'Amérique), 1951.

*Race et biologie*, par L. C. Dunn (Etats-Unis d'Amérique), 1951.

*Les mythes raciaux*, par Juan Comas (Mexique), 1951.

*L'origine des préjugés*, par Arnold M. Rose (Etats-Unis d'Amérique), 1951.

*Race et histoire*, par Claude Lévi-Strauss (France), 1952.

*Race et société*, par Kenneth L. Little (Royaume-Uni), 1952. (Cette publication contient certaines erreurs de fait concernant l'Union Sud-Africaine; elle est accompagnée d'un feuillet rectificatif.)

*Les différences raciales et leur signification*, par G. M. Morant (Royaume-Uni), 1952.

*Qu'est-ce qu'une race?*, 1952.

*Le concept de race: résultats d'une enquête*, 1953.

*Les mélanges de races*, par Harry L. Shapiro (Etats-Unis d'Amérique), 1954.

##### 2. — La question raciale et la pensée contemporaine

*L'Eglise catholique devant la question raciale*, par le révérend P. Yves M. J. Congar, O.P. (France), 1953.

*La pensée juive, facteur de civilisation*, par le professeur Léon Roth (Royaume-Uni), 1954.

*Le mouvement œcuménique et la question raciale*, par W. A. Visser't Hooft (Pays-Bas), 1954.

##### 3. — Méthodes permettant de provoquer des changements d'attitude à l'égard de la race

*Etats de tension et compréhension internationale*, par Otto Klineberg (Etats-Unis d'Amérique), 1951.

*The Modification of International Attitudes: A New Zealand Study*, par J. R. McCreary (Nouvelle-Zélande), 1952 (en anglais seulement).

*The Teacher was Black*, par H. E. O. James et Cora Tenen (Royaume-Uni), 1953 (en anglais seulement).

##### 4. — Etudes de situations réelles, visant à déterminer les facteurs qui peuvent contribuer à une intégration positive

*Races et classes dans le Brésil rural*, par Charles Wagley et d'autres auteurs (Etats-Unis d'Amérique et Brésil), 1953.



*Elites de couleur dans une ville brésilienne*, par Thales de Azevedo (Brésil), 1953 (en français seulement).  
*South African Way of Life*, par J. A. Calpin (Union Sud-Africaine), 1953 (en anglais seulement; édition française sous presse).

#### B) AUTRES INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES

Fonds monétaire international, Statistiques financières internationales, mai 1945.

Bureau international du Travail, Conférence internationale du Travail, compte rendu des travaux (Gemmil), 1951.

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Annuaire de statistiques agricoles et alimentaires*, vol. VI, Production, 1952.

—, *Annuaire de statistiques agricoles et alimentaires*, 1953.

Bureau international du Travail, *Les populations aborigènes*, XVIII, 700 pages (Etudes et documents, nouvelle série, No 35), 1953.

#### C) INTER-AMERICAN INDIAN INSTITUTE

- i) *Sélection, classée par pays, des mesures administratives ou législatives publiées dans le Boletín Indigenista et d'articles publiés dans l'América Indígena*

#### BOLIVIE

|  | Volumes | Pages |
|--|---------|-------|
| <i>América Indígena</i>  |         |       |
| BAIRON, Max A.,<br>"La educación del indio en Bolivia"   | II      | 7     |
| PARDO ZELA, Patricia J. de,<br>"The Effect of the War on the Indigenous Populations of Peru and Bolivia" | IV      | 211   |
| RUBIO ORBE, Gonzalo,<br>"Aculturaciones de indígenas de los Andes"                                       | XIII    | 187   |

#### ADMINISTRATION INDIGÈNE

##### *Boletín Indigenista*

|                                      |     |         |
|--------------------------------------|-----|---------|
| Législation concernant les Indigènes | V   | 116     |
|                                      | III | 84      |
|                                      | V   | 118     |
|                                      |     | 120-22  |
|                                      |     | 308-16  |
|                                      | XII | 20-22   |
|                                      |     | 112-114 |

|  |      |             |
|--|------|-------------|
| Département gouvernemental des questions indigènes | I    | 20-21       |
|  | II   | 13-15       |
|  |      | 11, 22      |
|  | V    | 206-212     |
|  | VII  | 14          |
|  | III  | 84          |
|  | IX   | 128-130     |
|  | XII  | 112-14, 286 |
|  | XIII | 212-234     |

#### BRESIL

##### *América Indígena*

|  |    |   |
|--|----|---|
| BALDUS, Herbert,<br>Problemas indigenistas no Brasil | IV | 9 |
|--|----|---|

|  | Volumes | Pages |
|--|---------|-------|
| TEIXEIRA DA FONSECA VASCONCELOS,<br>A obra da proteção ao indígena no Brasil | I       | 21    |

#### ADMINISTRATION INDIGÈNE

|  |     |             |
|--|-----|-------------|
| <i>Boletín Indigenista</i>                         | VI  | 12-25       |
| Département gouvernemental des questions indigènes | IV  | 190, 192    |
|  | V   | 212-220     |
|  |     | 316, 320    |
|  | VI  | 14, 110     |
|  |     | 216-218     |
|  | VII | 18          |
|  | IV  | 176, 264    |
|  | V   | 316, 318    |
|  |     | 320-329     |
|  | VI  | 12-25, 216  |
|  | VII | 16, 18, 232 |

#### CANADA

##### *América Indígena*

|   |     |     |
|---|-----|-----|
| HARPER, Allan, J.,<br>Canada's Indian Administration: Basic Concepts and Objectives | V   | 119 |
| Canada's Indian Administration  | VI  | 297 |
| Canada's Indian Administration: The Treaty System                                   | VII | 129 |
| JENNESS, Diamond,<br>Canada's Indian Problem  | II  | 29  |

#### ADMINISTRATION INDIGÈNE

|  |     |                  |
|--|-----|------------------|
| <i>Boletín Indigenista</i>                         | IV  | 106-114, 268-272 |
| Législation concernant les Indigènes               | II  | 19               |
|  | IV  | 108-114          |
|  | VII | 130-138          |
| Département gouvernemental des questions indigènes | I   | 22-23            |
|  | II  | 20               |
|  |     | 10               |
|  | IV  | 106-114          |
|  | VII | 134              |

#### CHILI

##### *América Indígena*

|  |      |     |
|--|------|-----|
| LIPSCHÜTZ, Alejandro,<br>"La propiedad indígena en la Legislación reciente de Chile" |      |     |
| <i>Boletín Indigenista</i>   | VIII | 321 |
| Législation concernant les Indigènes   | III  | 24  |
|  | VIII | 106 |

#### COLOMBIE

##### *América Indígena*

|  |    |     |
|--|----|-----|
| CABRERA MORENO, Gerardo,<br>"Los resguardos indígenas en Colombia" | II | 29  |
| GARCÍA, Antonio,<br>"Bases de una política indigenista"            | V  | 171 |

|   | Volumes | Pages     |   | Volumes | Pages        |
|---|---------|-----------|---|---------|--------------|
| "El indigenismo en Colombia, génesis y evolución"   | V       | 217       |   | IV      | 34-38, 110   |
|   |         |           |   |         | 112, 114     |
| EQUATEUR  |         |           |   | V       | 342          |
| <i>América Indígena</i>   |         |           |   |         | 346-350      |
| BUITRÓN, Anibal,  |         |           |   |         | 354-358      |
| Missions for the Social Protection of the Rural Population of Ecuador                                 | IX      | 57        |   | VI      | 132-138      |
|   |         |           |   |         | 300-326      |
| COSNEROS C., César,   |         |           |   | VII     | 144-152      |
|   |         |           |   | VIII    | 106-128      |
| GARCÍA ORTIZ, Humberto,   |         |           | Législation concernant les Indigènes                        | XIII    | 338-350      |
| Consideraciones acerca de una legislación indígena en el Ecuador                                      | II      | 25        |   | II      | 25-26        |
|   |         |           |   |         | 18-19        |
| HERRNHEISER, Pavel,   |         |           |   | III     | 28-32        |
| El indio como trabajador  | VI      | 149       |   |         | 95-96        |
| MONSALVO POZO, Luis,  |         |           |   | V       | 346, 354     |
| La figura social de los aborígenes en el Ecuador  | II      | 35        |   | VI      | 134, 308     |
|   |         |           | Département gouvernemental des questions indigènes          | XIII    | 338-350      |
| RUBIO ORBE, Gonzalo,  |         |           |   | I       | 7            |
| El indio en el Ecuador  | IX      | 205       |   |         | 16, 31, 32   |
| Aculturaciones de indígenas de los Andes  | XIII    | 187       |   |         | 26-27        |
|   |         |           |   |         | 13, 14       |
| SUÁREZ, Pablo A.,   |         |           |   |         | 15, 17       |
| La situación real del indio en el Ecuador   | II      | 59        |   |         | 16, 18-19    |
|   |         |           |   | V       | 126-136      |
| LÉGISLATION INDIGÈNE  |         |           |   |         | 348-350      |
| <i>Boletín Indigenista</i>  |         |           |   | VI      | 228, 300-326 |
|   | I       | 24-25     |   | VII     | 32           |
|   | III     | 86-90     |   | I       | 8            |
|   |         | 250-252   |   |         | 28           |
|   | V       | 124-126   |   | II      | 18           |
|   |         | 226-228   |   | VI      | 308          |
|   | VII     | 26        |   | I       | 28, 29       |
| Département gouvernemental des questions indigènes  | VII     | 86-90     |   | VI      | 120-132      |
|   | V       | 224-228   |   |         | 308-310      |
|   | VII     | 26        |   | VII     | 144-152      |
|   |         |           |   |         | 334, 336     |
|   |         |           |   | VIII    | 18-26        |
|   |         |           |   | XI      | 220-240      |
| ETATS-UNIS D'AMERIQUE   |         |           | GUATEMALA   |         |              |
| <i>América Indígena</i>   |         |           | <i>América Indígena</i>                                     |         |              |
| BEATTY, Willard W. et   |         |           | Tax, Sol  |         |              |
| YOUNG, Robert W.,   |         |           | Ethnic Relations in Guatemala                               | II      | 43           |
| Educando a los indígenas en los EE.UU.  | II      | 29        | Législation concernant les Indigènes                        | II      | 14, 15       |
|   |         |           |   |         | 19           |
| YOUNG, Robert W.,   |         |           |   | V       | 390          |
| La educación bilingüe en los EE.UU.   | II      | 39        |   | VI      | 336          |
|   |         |           |   | VIII    | 34, 38, 44   |
| COLLIER, John,  |         |           |   | IX      | 66-68        |
| A Perspective of the United States Indian Situation of 1952 in its Hemispheric and World-Wide Bearing | XIII    | 7         | ADMINISTRATION INDIGÈNE                                     |         |              |
|   |         |           | <i>Boletín Indigenista</i>                                  | IX      | 170-172      |
| McNICKLE, D'Arcy,   |         |           | MEXIQUE   |         |              |
| U.S. Indian Affairs, 1953   | XIII    | 263       | <i>América Indígena</i>                                     |         |              |
|   |         |           | CASTILLO, Ignacio M. del,                                   |         |              |
| ADMINISTRATION INDIGÈNE   |         |           | La alfabetización en lenguas indígenas: el proyecto Tarasco | V       | 139          |
| <i>Boletín Indigenista</i>  | II      | 25-26     | FUENTE, Julio de la,  |         |              |
|   |         | 16, 18-19 | Definición, pase y desaparición del Indio en México         | VII     | 63           |
|   | III     | 270       |   |         |              |

|  | Volumes | Pages     |
|--|---------|-----------|
| Discriminación y negación del indio                          | VII     | 211       |
| El centro coordinador Tzeltak-Tzotzil                        | XIII    | 55        |
| Loyo, Gilberto, Redistribución de grupos indígenas en Méjico | III     | 39        |
| MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, El tratamiento del indio            | IV      | 113       |
| SPICER, Edward, El problema yaqui                            | V       | 273       |
| <i>Boletín Indigenista</i>                                   |         |           |
| Législation concernant les Indigènes                         | II      | 42-43, 44 |
|  | III     | 7         |
|  | V       | 40        |
|  | VII     | 158-160   |
|  | VII     | 164       |
|  | VII     | 4, 42     |
| Administration des Indigènes                                 | X       | 70-80     |
|  |         | 240-244   |
|  |         | 154-158   |
| Département gouvernemental des questions indigènes           | I       | 10        |
|  | II      | 34-37     |
|  | II      | 34-38     |
|  |         | 19        |
|  |         | 20-22     |
|  |         | 23        |
|  | III     | 1, 5, 23  |
|  | III     | 12        |
|  |         | 42-44     |
|  |         | 104-106   |
|  |         | 112       |
|  |         | 178       |
|  |         | 182       |
|  | IV      | 284       |
|  | IV      | 54        |
|  |         | 90        |
|  |         | 92        |
|  |         | 132-138   |
|  |         | 272       |
|  |         | 318-324   |
|  | V       | 102       |
|  |         | 152       |
|  |         | 178       |
|  | VI      | 46        |
|  |         | 48        |
|  |         | 50        |
|  |         | 52        |
|  |         | 96        |
|  |         | 274       |
|  |         | 346       |
|  | VII     | 40-50     |
|  | VIII    | 366-372   |
|  |         | 44-50     |
|  |         | 148-152   |
|  | X       | 176-180   |
|  | XIII    | 252-254   |

#### PEROU

#### *América Indígena*

|  |    |    |
|--|----|----|
| BEDOYA SAENG, Gerardo, Historia de la labor gubernamental en favor de los indígenas peruanos | II | 21 |
|--|----|----|

|   | Volumes | Pages     |
|---|---------|-----------|
| BERMEJO, Vladimiro, La ley y el Indio en el Perú  | IV      | 107       |
| CASTRO POZO, Hildebrando, El ayllu peruano debe transformarse en cooperativa agropecuaria   | II      | 11        |
| Dirección de asuntos indígenas del Perú   |         |           |
| La ley y el Indio en el Perú  | V       | 51        |
| GUEVARA, Luisa, Granjas comunales indígenas   | IX      | 65        |
| KUCZYNSKY GODARD, M. H. Un latifundio del Sur. Una contribución al conocimiento del problema social   | VI      | 257       |
| PARDO ZELA, Patricia J. de, The Effect of the War on the Indigenous Populations of Peru and Bolivia (the author suggests solutions for the future) [L'auteur suggère des solutions pour l'avenir] | IV      | 211       |
| PINILLA, Antonio, Los núcleos escolares rurales en el Perú  | XII     | 225       |
| RUBIO ORBE, Gonzalo, Aculturaciones de indígenas de los Andes   | XIII    | 187       |
| VÁSQUEZ, Emilio Preparación del magisterio rural en Perú  | III     | 173       |
| ADMINISTRATION INDIGÈNE   |         |           |
| <i>Boletín Indigenista</i>  | IV      | 138-140   |
| Législation concernant les Indigènes  | I       | 39        |
|   | III     | 298-300   |
|   | VI      | 170       |
|   |         | 248-250   |
|   | VIII    | 170-172   |
|   | IX      | 194-198   |
|   | XII     | 172       |
| Département gouvernemental des questions indigènes  | I       | 38-40     |
|   |         | 45-46     |
|   | VI      | 244-252   |
|   |         | 372-      |
|   | VII     | 6, 60, 84 |
|   |         | 176-180   |
|   | IX      | 194-196   |
| Desarrollo del proyecto Perú-Cornell (1952)   | XIII    | 54-70     |
| ii) Liste sélective d'articles ne se référant pas à un pays particulier   |         |           |
| LE PROBLÈME INDIGÈNE EN AMÉRIQUE  |         |           |
| <i>América Indígena</i>   |         |           |
| BERLIN, Heinrich, El indígena frente al Estado  | IV      | 275       |
| EDITORIAL   |         |           |
| El indio y el negro en América. Acerca del problema indígena  | VII     | 191       |
|   |         | 279       |

|   | Volumes          | Pages                |
|---|------------------|----------------------|
| Urge crear Secretarías o Ministerios de población   | VIII             | 147                  |
| FOSTER, George M.,<br>Museos etnográficos al aire libre para las Américas   | VIII             | 89                   |
| GAMIO, Manuel,<br>Las necesidades y aspiraciones indígenas y los medios de satisfacerlas  | IX               | 105                  |
| Consideraciones sobre el problema indígena en América   | II               | 17                   |
| GIRÓN CERNA, Carlos,<br>El indigenismo y el indio   | I                | 17                   |
| JARAMILLO ALVARADO, Pio,<br>Situación del indigenismo en el continente  | VI               | 127                  |
| MONZÓN, Arturo,<br>Planteamiento de algunos problemas indígenas   | VII              | 323                  |
| ORTEGA, Pompilio,<br>Visitadores indigenistas   | III              | 147                  |
| SADY EMIL, J.,<br>Native Administration in America  | II               | 23                   |
| VILLA ROJAS, Alfonso,<br>La civilización y el indio   | V                | 67                   |
| VIVO, Jorge A.,<br>Aspectos económicos fundamentales del problema indígena  | III              | 67                   |
| <i>Boletín Indigenista</i>  |                  |                      |
| Administration des Indigènes  | II<br>IV<br>VII  | 6-7<br>288<br>256    |
| Législation concernant les Indigènes  | V<br>VII<br>XIII | 346<br>2-4<br>182-98 |
| C. — AUTRES MATÉRIAUX   |                  |                      |
| A) LIVRES ET BROCHURES  |                  |                      |
| ADAMS, Romanzo, <i>Race Doctrine in Hawaii</i> , (Race and Culture Contacts), édité par E. B. Reuter, New-York et Londres, 1934.  |                  |                      |
| BENEDICT, Ruth, <i>Race: Science and Politics</i> , New-York, 1940.   |                  |                      |
| CONGAR, Rev. Yves M. J., <i>L'Eglise catholique devant la question raciale</i> , UNESCO, Paris, 1953.   |                  |                      |
| DA COSTA PINDO, L. A., Professeur, <i>O Negro no Rio de Janeiro</i> , São-Paulo, 1953.  |                  |                      |
| FRANKEL, S. H., <i>The Economic Impact on Under-developed Societies</i> , Oxford, 1953, 179 pages.  |                  |                      |
| FREYRE, Gilberto, <i>Introdução à um Brasileiro em Terras Portuguesas</i> , Rio-de-Janeiro, 1953.   |                  |                      |
| ———, <i>The Masters and the Slaves</i> (Etude de la civilisation brésilienne), New-York, 1926.  |                  |                      |
| ———, <i>The Social Responsibility of Psychiatry</i> (Vues générales exposées par le Committee on Social Issues du Group for the Advancement of Psychiatry), Rapport No 13, Topeka, Kansas, juillet 1950, deuxième partie. |                  |                      |
| GILLMAN, J. et T., <i>Perspectives in Human Malnutrition</i> , New-York, 1951, 584 pages.   |                  |                      |

GREAT BRITAIN, BOARD OF TRADE, EXPORT PROMOTION DEPARTMENT, *Reviews of Commercial Conditions: Union of South Africa*, July 1945 (W. Peters), His Majesty's Stationery Office, Londres, 1945.

HOOTON, Ernest Albert, *Up from the Ape*, New-York, 1932.

HUXLEY, Julian, *African View*, Londres, 1931.

LINDEN, A. Mander, *Foundations of Modern World Society*, Stanford University Press, 1947.

LOWIE, Robert H., *Intellectual and Cultural Achievements of Human Races*, Londres, New-York, Toronto, 1941.

MALINOWSKI, B., *War, Past, Present and Future*. (La guerre, institution sociale), New-York, 1941.

MILLER, Herbert Adolphus, *The Negro and the Immigrant, Social Attitudes*, édité par Kimball Young, Holt, New-York, 1931.

———, *Negroes in Britain* (Etude des relations raciales dans la société britannique), Londres, 1947.

MONTAGU, Ashley M. F., *Man's Most Dangerous Myth: the Fallacy of Race*, New-York, 1945.

MYRDAL, Gunnar, *An American Dilemma*, Harper & Brothers, New-York, Londres.

ORTIZ, F., *Cuban Counterpoint: Tobacco and Sugar*, New-York, 1947.

OSTERWEIS, Rollin G., *Romanticism and Nationalism in the Old South*, New-Haven, 1949.

PIERSON, Prof. Donald, *Branços e Pretos na Bahia*, São-Paulo, 1945.

RAMOS, Arthur, *O Negro Brasileiro*, São-Paulo, 1951, 3ème éd.

———, *Le métissage au Brésil*, Paris, 1952.

ROBINSON, Jacob, *The Soviet Solution of the Minorities Problem*, dans *Group Relations and Group Antagonisms* (Rapports et antagonismes entre les groupes), édité par R. M. Mac Iver, Harper, New-York et Londres, 1944.

SOMERVILLE, Dr. John, *Soviet Philosophy* (étude théorique et pratique), New-York, 1946.

———, *A Public Affairs Pamphlet*, Public Affairs Committee, New-York, 1943.

TANNENBAUM, Frank, *Group Relations and Group Antagonisms*, édité par R. M. Mac Iver, Harper, New-York et Londres, 1944.

THOMPSON, Edgar T., *Race Relations and the Race Problem* (Définition et analyse), Durham, 1939.

TOYNBEE, Prof. Arnold J., *A Study of History*, Oxford, 2e édition, 1945.

WALKER, Eric A., *Colonies*, Cambridge, 1944.

WINT, Guy, *The British in Asia*, Londres, 1947.

B) ARTICLES DE REVUES

BAXTER, Sylvester, A Continent of Republics, *The Outlook*, New-York, 8 et 15 décembre 1906.

BROWN, Ina Corinne, "Commentaires sur "Race Relations: The Interaction of Ethnic Groups", par Brewton Barry", *American Anthropologist*, publié par l'American Anthropological Association, avril-juin 1952, vol. 54, No 2, première partie.

CABRITA, Henrique, "Aspectos humanos e sociais da industrialização na Africa Portuguesa", *Boletim Geral do Ultramar*, Lisbonne, octobre 1953, année 29, No 340.

———, "Goa", *The New Statesman and Nation*, Londres, 20 décembre 1947.

- DOMINGOS, Mauricio, S. J., "S. Francisco Xavier e as bases espirituais da expansão portuguesa", *Boletim da Sociedade de Geografia de Lisboa*, outubro-decembro 1953, No 10-12.
- KCZESINSKI, Andrew J., "The Church and the National Cultures", *Race-Nation-Person*, New-York, 1944.
- KROEF (VAN DER), Justus M., "The Eurasian Minority in Indonesia", *American Sociological Review*, New-York, outubro 1953, vol. 18, No 5.
- LAWRENCE, C. M., "Kenya", *The New Statesman and Nation*, Londres, 9 janvier 1932.
- LISCANO, Juan, "Apuntes para la investigación del Negro en Venezuela", *Acta Venezolana*, Caracas, avril-juin 1946, t. I, No 4.
- NOGUEIRO, Oracy, "Atitude desfavoravel de alguns comerciantes de São Paulo com relação a empregados de cor", *Sociologia*, São-Paulo, 1942, vol. IV, No 4.
- , "Inquerito sobre a posição social do negro em tres municipios paulistas" (Travail collectif sous la direction du prof. Aracy Ferreira Leite), *Sociologia*, São-Paulo, 1940, vol. II, No 1.
- SMUTS, J. C., "Native Policy in Africa", *Journal of the African Society*, Londres, avril 1930, vol. XXIX.
- TAEUBER, Irene B., "Family, Migration and Industrialization in Japan", *American Sociological Review*, avril 1951, vol. 16, No 2.