

## De l'OCAM à la francophonie institutionnalisée?

*Karel Vasak* \*)

La volonté de dépasser le cadre étroit de l'Etat national légué par le 19<sup>e</sup> siècle constituera probablement le phénomène le plus marquant de notre époque. Il est intéressant de relever que dans les faits, elle se traduit moins par la création d'Etats multinationaux – ce qui paraîtrait pourtant *a priori* logique – que par la constitution d'Organisations internationales.

Les motifs les plus variés qui justifient ces regroupements d'Etats sous l'égide des organisations internationales vont de la communauté idéologique jusqu'à la situation géographique, en passant par une infinie variété d'intérêts communs: politiques, économiques, culturels, techniques, etc. Si l'on peut illustrer chacun de ces motifs par référence au moins à une organisation internationale, on est obligé de constater que le fait que plusieurs Etats possèdent une langue commune ne les a pas jusqu'à présent amenés à déborder les limites d'une simple coopération culturelle en s'associant au sein d'une véritable organisation internationale<sup>1)</sup>. Certes, le Commonwealth dont le lien le plus solide paraît bien être à l'heure actuelle la langue anglaise, véritable *lingua franca* pour ses Membres, se présente immédiatement à l'esprit: mais le Commonwealth – qui n'a peut-être pas atteint le stade de l'institutionnalisation d'une organisation internationale – avant d'être une communauté de langue, a été et est encore surtout une communauté de destin et... d'intérêts.

Or, on peut se demander si la langue française n'est pas en train d'être utilisée comme le dénominateur commun susceptible de provoquer le re-

---

\*) Docteur en droit, chargé de cours à la Faculté Libre de Droit et des Sciences Economiques de Besançon. – La présente étude n'engage que la responsabilité personnelle de son auteur.

<sup>1)</sup> La Ligue des Etats Arabes est avant tout une organisation qui comprend les Etats appartenant au «monde arabe». Qu'est-il, ce monde arabe? Celui de la géographie, celui de la langue arabe, celui de la religion musulmane? Chacun des trois critères permet de l'approcher, aucun ne le définit complètement. Finalement c'est le sentiment collectif d'appartenir à la communauté arabe qui dessinera les contours du monde arabe, contours de ce fait susceptibles de quelque évolution.

groupement de plusieurs Etats disséminés sur presque tous les continents. Jamais on n'a tant parlé de la francophonie que depuis quelques mois.

Ce fait nouveau est en soi d'autant plus frappant que l'Etat le plus intéressé, la France, semble s'y intéresser . . . le moins, alors que les Etats à qui le français a été imposé par la puissance coloniale – les Etats africains – en sont devenus les partisans les plus convaincus. Cette contradiction n'est pas l'effet d'une quelconque contingence historique. Si la France se tient – pour le moment – à l'écart du mouvement, c'est parce que, dans le passé, elle a trop souvent échoué dans ses tentatives de regroupement de territoires et d'Etats qui relevaient de sa mouvance. Si les Etats africains d'expression française en sont aujourd'hui les porte-paroles les plus éloquents, c'est parce qu'ils peuvent ainsi échapper à leur isolement et retrouver la force dans leurs faiblesses réunies et unies à la France et à d'autres Etats francophones. Il est nécessaire de décrire cette double évolution avant d'analyser le seul moyen institutionnel de la francophonie actuellement existant: l'Organisation Commune Africaine et Malgache (OCAM). On verra enfin dans une dernière partie comment se présentent à l'heure actuelle les perspectives de la francophonie institutionnalisée.

### *I. La France et l'Afrique francophone*

#### 1. Vers la bilatéralisation des rapports entre la France et les Etats africains d'expression française

Les Français ont toujours regardé le Commonwealth britannique avec une pointe d'envie et de regret: ne s'agit-il pas de la seule institution multinationale qui ait véritablement réussi alors que les leurs, pourtant théoriquement mieux conçues et mieux organisées, n'ont été que des échecs ou, tout au plus, des demi-succès?

Point n'est besoin d'analyser longuement l'Union Française, créée au Titre VIII de la Constitution française du 27 octobre 1946 et qui, obérée dès sa naissance par la première guerre d'Indochine, n'a été au mieux, grâce à son Assemblée, qu'une «Ecole des Sciences Politiques et Parlementaires» pour futurs dirigeants de l'Afrique francophone. Dès la loi-cadre du 23 juin 1956 qui, en dotant chaque territoire d'outre-mer d'un Conseil de gouvernement soumis au contrôle d'une Assemblée, lui donnait vocation de devenir un Etat, l'Union Française aura vécu.

Les événements du 13 mai 1958 dont l'origine se situe outre-mer – en Algérie – ont ramené au pouvoir en France le Général de Gaulle: or, pour les territoires français d'outre-mer, il était avant tout l'homme de la Conférence de Brazzaville (30 janvier – 8 février 1944) qui, malgré une certaine

ambiguïté de conceptions sous-jacentes<sup>2)</sup>, est restée comme le premier pas vers une «décolonisation» avant la lettre.

Il était naturel, dans ces conditions, que la Constitution du 4 octobre 1958 renouât avec l'acquis psychologique de Brazzaville tout en exploitant le succès de la loi-cadre susmentionnée. La Communauté que le Titre XII de la Constitution avait organisée, avait cependant, une fois encore, un caractère ambigu: élevant les territoires d'outre-mer au rang d'Etats, elle leur en attribuait presque tous les traits, sauf le principal: la souveraineté extérieure. Relevant du seul ordre juridique français, elle était institutionnalisée au point que la sortie n'en était possible qu'au prix d'une véritable sécession juridique et surtout politique: la Guinée en a fait l'amère expérience en toute liberté mais en toute connaissance de cause<sup>3)</sup>. Cette Communauté constitutionnelle avait toutefois l'avantage d'être dotée d'organes propres dont certains annonçaient déjà, par leur inspiration égalitaire, l'étape suivante: il en était ainsi pour le Conseil Exécutif qui, sous la présidence du Président de la Communauté, réunissait entre autres tous les Chefs de gouvernement des Etats Membres<sup>4)</sup>, et pour le Sénat de la Communauté, organe authentiquement parlementaire à compétence consultative<sup>5)</sup>. Si cette Communauté a duré à peine plus longtemps que ce que durent les roses, ses organes ont fonctionné pendant cette brève période à peu près normalement: en particulier, les réunions relativement fréquentes du Conseil Exécutif ont permis aux dirigeants africains de nouer avec le Général de Gaulle un dialogue de partenaires dont la plupart garderont la nostalgie<sup>6)</sup>.

La poussée vers l'indépendance dont il est inutile de rappeler les motifs, a eu raison de la Communauté constitutionnelle: entre le 20 juin 1960, date

<sup>2)</sup> La Conférence de Brazzaville a adopté des recommandations qui reçurent, par leur publication au «Journal Officiel», une certaine valeur sinon obligatoire, du moins . . . officielle. La Conférence était destinée avant tout à affirmer face aux Alliés «l'unité politique intangible du monde français» et pour cette raison elle a écarté «toute possibilité d'évolution hors du bloc français de l'Empire». Mais il s'agissait aussi «de faire évoluer cette masse indigène dans le sens d'une assimilation de plus en plus poussée aux principes qui constituent le fond commun de la civilisation française, et plus particulièrement de l'acheminer vers la responsabilité politique».

<sup>3)</sup> Voir l'alinéa 2 de l'article 86 de la Constitution de 1958 qui déclare on ne peut plus clairement qu'un Etat membre de la Communauté qui devient indépendant «cesse de ce fait d'appartenir à la Communauté».

<sup>4)</sup> Voir l'article 82 de la Constitution de 1958.

<sup>5)</sup> Voir l'article 83 de la Constitution de 1958.

<sup>6)</sup> Plusieurs de ces réunions se sont tenues en Afrique, ce qui en augmentait la valeur politique. Il n'est pas sans intérêt de noter que les Conférences des Premiers Ministres du Commonwealth n'ont lieu que très exceptionnellement ailleurs que dans la capitale britannique: il en a été ainsi pour celle, consacrée aux affaires de Rhodésie, qui s'est tenue à Lagos en 1966.

de l'indépendance de la Fédération du Mali qui regroupait le Sénégal et le Soudan français, et le 28 novembre 1960, jour de l'indépendance de la République islamique de Mauritanie, la Communauté aura perdu tous ses membres. Mais, avant que le processus ne soit achevé, la loi constitutionnelle du 4 juin 1960 en ajoutant trois alinéas à l'article 86 de la Constitution de 1958, a essayé de rendre viable une C o m m u n a u t é «r é n o v é e»: celle dont un Etat pourrait rester membre, «sans cesser d'être indépendant». Devenue contractuelle, puisque c'est par voie d'accords conclus entre Etats souverains qu'elle devait être bâtie, cette Communauté, internationale en droit, n'a pas eu davantage de succès: six Etats seulement (le Sénégal <sup>7)</sup>, le Tchad, le Gabon, le Congo-Brazzaville, la République Centrafricaine et Madagascar) ont conclu avec la France des accords d'où ressort leur appartenance à la Communauté «rénovée». Tout comme sa devancière, la Communauté renouvée comporte un certain nombre d'organes d'inspiration rigoureusement égalitaire: la Conférence périodique des Chefs d'Etat et de Gouvernement, le Sénat interparlementaire consultatif, la Cour d'Arbitrage, ainsi que le Président de la Communauté, fonction qui revient «de droit» au Président de la République Française.

Lorsque M. Félix Houphouët-Boigny, Président de la Côte d'Ivoire, refusa, après l'accession de son pays à l'indépendance, de rester dans le cadre institutionnel de la Communauté renouvée et que sa décision a entraîné celle du Dahomey, de la Haute-Volta, du Niger et de la Mauritanie alors que le Togo et le Cameroun ne saisirent pas la «perche» qui leur était ainsi tendue <sup>8)</sup>, la Communauté «nouvelle manière» était vouée à l'échec. Dans ces conditions, ne voulant pas établir de différences entre les Etats selon qu'ils appartiennent ou non à la Communauté renouvée, la France a préféré mettre celle-ci «en sommeil»: c'est ainsi que les organes prévus par les accords n'ont jamais vu le jour. Une telle attitude était d'autant plus justifiée que les accords conclus par la France avec les Etats africains d'expression française avaient en fait un contenu très voisin et que, surtout, ils participaient tous de la même conception d'ensemble des rapports entre l'ancienne métropole et ses colonies de jadis: la coopération. En provoquant

---

<sup>7)</sup> Après l'éclatement, le 20 août 1960, de la Fédération du Mali, le Sénégal reprendra les accords avec la France à son compte par un échange de lettres du 17 mai 1961. Le Soudan, devenu le Mali, les rejettera et cessera d'appartenir à la Communauté.

<sup>8)</sup> Ayant été territoires sous tutelle, le Togo et le Cameroun n'ont jamais été Membres de la Communauté constitutionnelle de 1958. La loi constitutionnelle du 4 juin 1960, en ajoutant à l'article 86 de la Constitution un alinéa 4, leur permettait de devenir membres de la Communauté renouvée: «Un Etat indépendant non membre de la Communauté peut, par voie d'accords, adhérer à la Communauté sans cesser d'être indépendant». Mais ils n'ont pas fait usage de cette faculté.

l'effacement (mais non la disparition juridique) de la Communauté renouvelée, la Coopération en est certes le prolongement par les domaines dans lesquels elle s'exerce: en effet, ceux-ci recouvrent pratiquement les «compétences communes» précédemment réservées à la Communauté constitutionnelle par l'article 78 de la Constitution de 1958<sup>9)</sup>. Mais la Coopération bouleverse complètement le cadre dans lequel la France rencontre les Etats africains francophones: multilatéral dans le passé, il devient bilatéral; dorénavant, chaque Etat négociera pour son seul compte. D'institutionnalisé que le cadre était grâce notamment à l'existence d'un certain nombre d'organes communs, il ne connaît désormais que les organes paritaires du droit international classique.

Aujourd'hui, la Communauté franco-africaine n'est plus qu'un dialogue entre la France et chacun des Etats africains francophones.

## 2. Vers la multilatéralisation des rapports entre les Etats africains d'expression française

La disparition progressive de toute Communauté institutionnalisée entre la France et les Etats francophones aura une autre conséquence: elle exposera ces derniers à la bilatéralisation de leurs rapports réciproques. Or, cette perspective n'était-elle pas d'autant plus inquiétante que, jusqu'à leur indépendance, ils avaient, à l'exception de Madagascar, tous participé à deux grands ensembles parfaitement structurés, l'AOF (l'Afrique Occidentale Française) autour de Dakar et l'AEF (l'Afrique Equatoriale Française) autour de Brazzaville?

Il n'est pas étonnant que face à cette balkanisation de l'Afrique française provoquée par l'indépendance, les regroupements s'opèrent, sur une base régionale d'abord, par la création du Conseil de l'Entente (Côte d'Ivoire, Dahomey, Haute-Volta, Niger et, depuis 1966, également Togo)<sup>10)</sup> et de l'Union Douanière Equatoriale - UDE - (Gabon, Congo-Brazzaville, Tchad, République Centrafricaine), le Cameroun en devenant membre par la Convention du 23 juin 1961<sup>11)</sup>, cette dernière

<sup>9)</sup> Pour l'analyse détaillée des accords de coopération entre la France et les Etats africains d'expression française, voir Maurice L i g o t, Les accords de coopération entre la France et les Etats africains et malgache d'expression française (Paris, La Documentation française 1964) et Notes et Etudes Documentaires, La Coopération entre la France, l'Afrique Noire d'expression française et Madagascar (La Documentation Française, N° 3330, 25 octobre 1966).

<sup>10)</sup> Voir la Convention inter-Etats portant création du Conseil de l'Entente du 29 mai 1959 (Revue Juridique et Politique, 1964, p. 52).

<sup>11)</sup> Voir le Protocole du 17 janvier 1959, et surtout la Convention portant statut de la Conférence des Premiers Ministres des Etats de l'Afrique Equatoriale du 23 juin 1959 (Revue Juridique et Politique, 1964, p. 52).

organisation ayant été remplacée par l'Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale (UDEAC) aux termes du Traité du 8 décembre 1964.

Mais, presque simultanément, l'effort de regroupement se porte sur l'ensemble de l'Afrique anciennement française<sup>12)</sup> et se traduit tout d'abord par plusieurs Conférences<sup>13)</sup> qui, à défaut d'une organisation internationale, donnent naissance à un «groupe», celui de Brazzaville<sup>14)</sup>. Dès la Conférence de Yaoundé, en mars 1961, les Douze créent toutefois leur première organisation, l'Organisation Africaine et Malgache de Coopération Economique (OAMCE); le mouvement d'institutionnalisation sera activement poursuivi à Tananarive, en septembre de la même année, par la constitution de l'Union Africaine et Malgache (UAM), de l'Union Africaine et Malgache de Défense (UAMD) et de l'Union Africaine et Malgache des Postes et Télécommunications (UAMPT), et mené à son terme à Libreville en septembre 1962 par la création de l'Office Africain et Malgache de la Propriété Industrielle (OAMPI)<sup>15)</sup>.

A l'aube de 1963, les Douze seront donc parfaitement organisés et pourront ainsi non seulement maintenir entre eux la coopération de jadis mais encore la développer, notamment dans le domaine économique<sup>16)</sup>, tout en réussissant à jouer un rôle politique important sur la scène mondiale et plus particulièrement dans le cadre des Nations Unies<sup>17)</sup>. Ils exercent de ce fait une force d'attraction d'autant plus grande que les autres tentatives de

<sup>12)</sup> A l'exception, bien entendu, de la Guinée – qui, depuis sa sortie de la Communauté constitutionnelle en 1958, paraît hostile à tout regroupement purement francophone – et, très rapidement, du Mali après l'éclatement, en 1960, de la Fédération du même nom.

<sup>13)</sup> Il faut noter en particulier les deux Conférences des Chefs d'Etat, celle d'Abidjan d'octobre 1960 à laquelle onze Etats prennent part, et celle de Brazzaville de décembre 1960, tenue avec la participation de douze Etats. C'est le «Groupe de Brazzaville» ou «Groupe des Douze»: Mauritanie, Sénégal, Côte d'Ivoire, Dahomey, Niger, Haute-Volta, Gabon, Tchad, République Centrafricaine, Congo-Brazzaville, Madagascar et Cameroun.

<sup>14)</sup> On consultera avec profit l'étude parue dans cette Revue et due à la plume de H. Loewe, *Interafrikanische Zusammenschlüsse bis zur Organisation Afrikanischer Einheit* (ZaöRV, vol. 24, pp. 122–155 et notamment pp. 130–131).

<sup>15)</sup> OAMCE: Traité du 28 mars 1961; UAM: Charte du 7 septembre 1961; UAMD: Pacte du 9 septembre 1961; UAMPT: Convention du 12 septembre 1961; OAMPI: Accord du 13 septembre 1962. Dans cet ensemble, l'UAM sera l'organisation de coordination et de contrôle des «organes spécialisés» que sont l'OAMCE, l'UAMD, l'UAMPT et l'OAMPI, conformément à une décision prise à Dakar en novembre 1962.

<sup>16)</sup> Cf. J. A. Razafimbahiny, *L'Organisation africaine et malgache de coopération économique* (Revue Juridique et Politique d'Outre-Mer, 1963, p. 177). L'auteur a été premier Secrétaire Général de l'OAMCE. On verra plus loin (p. 42) le sort des Conventions élaborées dans le cadre de l'UAM.

<sup>17)</sup> Un groupe de l'UAM a été créé à l'ONU, conformément à l'article 5 de la Charte. Il est parvenu à s'imposer surtout au moment de la discussion de l'affaire algérienne.

regroupement en Afrique, pourtant plus anciennes et apparemment plus dynamiques<sup>18)</sup>, n'aboutiront qu'à l'adoption de textes bien rarement appliqués<sup>19)</sup>. C'est ainsi que le Togo sera admis à la Conférence d'Ouagadougou en mars 1963 et le Rwanda à celle de Cotonou en juillet de la même année, alors que certains signes permettront de penser au début de 1963 que le Congo-Léopoldville (devenu depuis Kinshasa), le Burundi et même la République de Somalie<sup>20)</sup> s'apprêtent à adopter la même attitude.

L'UAM «sans frontières», ainsi que son deuxième secrétaire général, A. Tevoedjre<sup>21)</sup>, la souhaitait, ne poursuivra pourtant pas sa croissance; n'étant qu'une solution nécessairement partielle – et, pour d'aucuns, partielle, par suite de sa politique favorable à l'Occident – au problème de l'unité de l'Afrique, l'UAM et ses organes spécialisés devront en effet faire face à la situation provoquée en Afrique par la signature, le 26 mai 1963 à Addis-Abéba, de la Charte créant l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA)<sup>22)</sup>. Disposés à l'adapter, les Etats Membres n'étaient pourtant pas prêts à mettre un terme à leur coopération particulière: dès leur Conférence de Bangui en mars 1962, ils étaient d'avis que rien ne devrait empêcher l'UAM de constituer «une organisation régionale dans le cadre d'une organisation continentale». Puis, en juillet 1963, à la Conférence de Cotonou, l'UAM accepte de dissoudre son groupe aux Nations Unies, tout en admettant que ses structures «sont appelées nécessairement à évoluer, soit vers une harmonisation, soit vers une fusion progressive avec l'Organisation de l'Unité Africaine». Ce n'était pas suffisant. Une violente campagne est déclenchée contre l'UAM par M. Sékou Touré, Président de la République de Guinée, de sorte que,

<sup>18)</sup> C'est à partir de 1961 que l'on commence à opposer «l'Afrique révolutionnaire» (ou Groupe de Casablanca) dont les chefs de file sont le Ghana, la Guinée, le Maroc, le Mali, la R.A.U. et l'Algérie encore en guerre, à «l'Afrique réformiste» (ou Groupe de Monrovia) dont le noyau est constitué par les Douze de Brazzaville auxquels se joindront d'autres Etats francophones et surtout anglophones, tels que le Nigéria, le Libéria et le Sierra Leone.

<sup>19)</sup> Cf. L o e w e, *op. cit.*, pp. 124–127 et 128–130.

<sup>20)</sup> L'adhésion de la Somalie qui est, on le sait, formée des anciens Somalie italienne et Somaliland britannique aurait pu être le premier pas vers la création sur le continent africain des «Etats-Unis de l'Afrique Latine», préconisés en son temps par le fondateur de la République Centrafricaine, le Père Barthélémy Boganda, disparu dans un accident d'avion (cf. Ph. D e c r a e n e, *Le panafricanisme*, Paris 1961).

<sup>21)</sup> L'article 3 de la Charte de l'UAM prévoyait un simple secrétaire général administratif; M. Tevoedjre a été «limogé» à la Conférence d'Ouagadougou en mars 1963 précisément parce qu'au gré de certains Etats Membres, il aspirait à jouer un rôle politique. Une discussion identique aura lieu lors de la création de l'OUA qui sera également dotée d'un simple secrétaire général administratif. Et ici aussi, son premier titulaire, M. Diallo Telli (Guinée), se verra reprocher son activité politique . . .

<sup>22)</sup> Pour les conditions dans lesquelles est née l'OUA, voir L o e w e, *op. cit. supra* note 14, pp. 133 et suiv. L'auteur analyse également la Charte de l'Organisation.

dès la première session du Conseil des Ministres de l'OUA tenue à Dakar en août 1963, la question de la compatibilité des «groupements régionaux» avec la Charte d'Addis-Abéba est officiellement posée. Alors que la Guinée, appuyée en particulier par le Ghana, le Mali et même le Nigéria, demande l'abrogation de toutes les Chartes régissant les groupements régionaux, leur intégration au sein de l'OUA et, pour l'avenir, la nécessité d'une reconnaissance formelle, par l'OUA, des statuts de tout nouveau groupement, la résolution qui est votée après d'âpres discussions donne gain de cause à l'UAM: tout en admettant que ces «groupements régionaux» ont favorisé la construction de l'Unité africaine, elle leur recommande «d'évoluer et de s'adapter à la Charte d'Addis-Abéba» et les invite à «envisager l'intégration des organismes déjà créés aux institutions spécialisées de l'OUA»; en ce qui concerne les groupements futurs, elle décide qu'ils devront répondre aux «réalités géographiques et données économiques, sociales et culturelles communes aux Etats intéressés»<sup>23</sup>). C'était faire la moitié du chemin vers l'UAM; celle-ci entreprendra l'autre moitié.

A la Conférence de Dakar (8-10 mars 1964) les Chefs d'Etat et de Gouvernement décident d'abandonner leur coopération politique particulière et de s'orienter vers les seules questions économiques, sociales, techniques et culturelles: l'UAM disparaît et l'OAMCE devient l'Union africaine et malgache de coopération économique (UAMCE); les «organes spécialisés» (UAMPT, OAMPI) devenant des départements de la nouvelle organisation, on assiste donc en même temps à une centralisation administrative que la dispersion des divers sièges rendait indispensables<sup>24</sup>). Réunis à Nouakchott (Mauritanie) en avril 1964, les Ministres des Affaires Etrangères des Etats représentés n'ont pu que parapher la Charte de la nouvelle Organisation dont la naissance, laborieuse, se déroule donc dans une atmosphère de crise. Plusieurs Etats membres de l'ancienne UAM ont en effet l'impression d'avoir fait un marché de dupes:

<sup>23</sup>) La question ainsi soulevée de la compatibilité des groupements régionaux avec des groupements plus vastes n'est évidemment pas nouvelle. Elle aurait pu être posée dans les rapports entre l'ODECA (Organisation des Etats de l'Amérique Centrale) et l'OEA (Organisation des Etats Américains): elle ne l'a pas été, semble-t-il. Par contre, à plusieurs reprises aux Nations Unies, le débat a été engagé sinon sur la «compatibilité», du moins sur la «reconnaissance» des «organismes régionaux», admis – sous certaines conditions – par la Charte. Le problème ainsi posé de la hiérarchie des ordres juridiques auxquels les diverses organisations ont donné naissance et des interférences entre eux n'a jusqu'à présent guère été étudié dans son ensemble.

<sup>24</sup>) L'UAM avait son siège à Cotonou (Dahomey); l'OAMCE à Yaoundé (Cameroun); l'UAMD à Ouagadougou (Haute-Volta); l'UAMPT à Brazzaville (Congo); l'OAMPI à Yaoundé (Cameroun). Il faudrait encore ajouter Air-Afrique, société multinationale régie par le Traité de Yaoundé du 28 mars 1961, qui comprend les Douze de l'UAM, sauf Madagascar et qui a son siège administratif à Abidjan (Côte d'Ivoire).



ils ont sacrifié sur l'autel de l'unité africaine une coopération politique qui a fait ses preuves et ce au profit d'une organisation – l'OUA – qui, à peine née, a été secouée par plusieurs crises graves (conflit algéro-marocain, événements du Congo-Kinshasa en particulier) mettant en danger son existence même. De plus, la constitution de l'OUA n'a pas mis un terme à diverses entreprises jugées subversives de plusieurs Etats et notamment du Ghana du Président N'Krumah. Ne fallait-il pas, dans ces conditions, revenir à la situation *ante*, en reconstituant une organisation de coopération politique?

Sous l'impulsion énergique du Président de la Côte d'Ivoire, M. Houphouët-Boigny, une telle décision a été prise le 12 février 1965 à Nouakchott: l'Organisation Commune Africaine et Malgache (OCAM) dont on décide la création, sera «un regroupement africain qui a pour but, dans le cadre de l'OUA, de renforcer la coopération et la solidarité entre les Etats africains et malgache afin d'accélérer leur développement dans les domaines p o l i t i q u e, économique, social, technique et culturel»<sup>25</sup>). On annonce en même temps, qu'une conférence aura lieu à Tananarive en janvier 1966 pour adopter la charte de la nouvelle organisation.

Mais avant même que la conférence annoncée ait eu lieu, une autre se réunit le 28 mai 1965 dans la capitale ivoirienne, à Abidjan. Plusieurs Etats, et notamment la Côte d'Ivoire de M. Houphouët-Boigny, ont voulu accentuer leur pression sur le Ghana, considéré comme le centre de subversion sur le continent et manifester avec plus de vigueur encore leur appui au Gouvernement du Congo-Kinshasa de Moïse Tschombé. La Conférence à laquelle seulement neuf Etats sont représentés, prononce même l'admission du Congo-Kinshasa à l'OCAM<sup>26</sup>). Cette dernière décision provoque au sein de l'OCAM un malaise qui aboutit au retrait de la Mauritanie de l'Organisation<sup>27</sup>).

La crise ainsi ouverte sera progressivement résorbée, bien que la Mauritanie ne reviendra pas siéger à l'OCAM. A leur réunion de Tananarive (12-18 janvier 1966) les Ministres des Affaires Etrangères des Etats Membres adoptent les projets de Charte ainsi que d'autres textes statutaires. Finalement la Charte de l'OCAM sera signée le 27 juin 1966 à Tananarive au cours d'une Conférence de Chefs d'Etat et de Gouvernement<sup>28</sup>).

<sup>25</sup>) Communiqué final de la Conférence, reproduit dans Nations Nouvelles, Revue de l'OCAM, N° 3, nouvelle série, p. 9.

<sup>26</sup>) Cf. communiqué final de la Conférence d'Abidjan (Nations Nouvelles, N° 4, nouvelle série, p. 3).

<sup>27</sup>) Pour les motifs, tant de politique intérieure qu'extérieure de cette décision prise par M. Moktar Ould Daddah, Président de la République Islamique de Mauritanie, voir R. G a u t h i e r, La Mauritanie, pays en voie de mutation (Le Monde Diplomatique, mars 1966, p. 2).

<sup>28</sup>) Son texte est reproduit à la suite de la présente étude (Annexe I).

## II. L'OCAM – expression institutionnelle de la francophonie africaine

Comme on vient de le voir, les Etats africains issus de la colonisation française ont, au prix de quelques incertitudes juridiques<sup>29)</sup>, pour l'essentiel parfaitement réussi à maintenir leur coopération. Ils ont même débordé ce qui était l'ensemble français, puisque le Rwanda, depuis 1963, et le Congo-Kinshasa, depuis 1966, pourtant anciennes colonies belges, se sont joints à leur «famille» francophone. La continuité politique est remarquable depuis la Conférence d'Abidjan d'octobre 1960 où les jalons de la coopération sont posés, jusqu'à la Conférence de Tananarive de juin 1966 où la Charte de l'OCAM est signée. Malgré plusieurs transformations institutionnelles, ébauchées ou accomplies, elle n'en est pas moins frappante entre l'OAMCE de mars 1961, première organisation francophone, et l'OCAM de juin 1966, dernière forme du regroupement des Etats francophones: on verra, en effet, en étudiant l'OCAM qu'elle est basée sur les mêmes principes, qu'elle est régie par des organes très voisins, qu'elle exerce une activité destinée à prolonger et à compléter celle de ses aînées.

### 1. Cadre juridique

a) Textes: L'OCAM a été créée, comme on l'a vu, par la Charte signée à Tananarive le 27 juin 1966 par quatorze Chefs d'Etat et de Gouvernement ou leurs représentants au nom des Républiques suivantes: Cameroun, Centrafrique, Congo-Brazzaville, Congo-Kinshasa, Côte d'Ivoire, Dahomey, Gabon, Haute-Volta, Madagascar, Niger, Rwanda, Sénégal, Tchad et Togo. Il s'agit par conséquent de tous les Etats francophones au Sud du Sahara, à l'exception du Burundi, de la Guinée, du Mali

<sup>29)</sup> Il y aurait évidemment beaucoup à dire, en droit strict, sur le manque de précision concernant les rapports juridiques entre l'UAM et les organes dits «spécialisés», sur l'absence de règles explicites concernant la succession entre l'OAMCE et l'UAMCE, sur les conditions juridiques inhabituelles dans lesquelles cette dernière est née, a vécu et a disparu (mais le Comecon, n'a-t-il pas fonctionné pendant 10 ans – entre 1949 et 1959 – en tant qu'organisation internationale sur la base du seul communiqué de presse annonçant sa constitution?), sur l'incertitude dans laquelle on se trouve souvent pour savoir si la charte constitutive de telle organisation a été effectivement ratifiée comme elle devrait l'être aux termes de ses dispositions (voir *infra* pour l'OCAM) etc. Il semble d'ailleurs que dans le domaine du droit international, tout comme – et surtout – dans le domaine du droit interne, les Africains professent implicitement une conception du droit pour laquelle la norme juridique est moins une disposition réglant un conflit potentiel qu'un facteur de paix sociale et, par conséquent, un acte enregistrant un compromis que l'on vient de réaliser. Mais ces incertitudes s'expliquent également par le sous-équipement juridique de l'Afrique francophone, pourtant en bien meilleure posture que l'Afrique anglophone. On remarquera à cet égard que les derniers textes issus de la coopération entre les Etats africains francophones sont déjà plus classiques dans leur forme et leur contenu.

et de la Mauritanie <sup>30)</sup>. Aux termes de son article 22, la Charte entrera en vigueur dès réception par le Gouvernement de la République Fédérale du Cameroun des instruments de ratification des deux tiers des Etats signataires: or, au 1er avril 1967, seuls la Centrafrique, le Dahomey, le Gabon, la Haute-Volta, Madagascar et le Niger ont ratifié la Charte, soit six Etats sur les dix que requiert son entrée en vigueur.

En même temps que la Charte, les 14 Etats représentés à Tananarive ont adopté les textes suivants qui constituent les sources «primaires» du droit de l'OCAM:

- le Règlement Intérieur de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement,
- le Règlement Intérieur du Conseil des Ministres de l'OCAM,
- la Convention sur la propriété des immeubles construits ou acquis pour le compte de l'OCAM et de ses organismes spécialisés,
- la Convention portant réglementation du personnel de l'OCAM,
- diverses règles concernant le régime financier de l'OCAM et, plus particulièrement, la préparation, la présentation, l'exécution et le contrôle de l'exécution du budget de l'Organisation <sup>31)</sup>.

b) *Composition*: Aux termes de l'article 1er de sa Charte, l'OCAM est ouverte à tout Etat africain indépendant et souverain, l'admission étant prononcée à l'unanimité des Etats Membres. Théoriquement donc, l'OCAM n'est nullement une organisation d'Etats francophones; toutefois n'étant, comme on l'a vu plus haut, qu'une continuation des efforts entrepris dès 1961 pour regrouper les Etats issus des anciennes colonies françaises, l'Organisation parviendra tout au plus à englober les autres Etats africains d'expression française mais ne pourra probablement guère dépasser cette limite linguistique. Le voudrait-elle – ce qui ne paraît nullement certain <sup>32)</sup> – que son désir de se situer dans le cadre de l'OUA la contrarierait

<sup>30)</sup> Pour les raisons de l'abstention de la Mauritanie, voir *supra*, p. 32. L'abstention de la Guinée se double d'une violente hostilité à l'égard de l'OCAM que Radio-Conakry n'a pas hésité à qualifier «d'Organisation Commune des Africains Médiocres» (*sic!*). Celle du Mali qui n'empêche pas cet Etat de coopérer avec certains des organes techniques de l'OCAM, procède beaucoup plus d'une attitude de principe favorable au non-alignement que d'une hostilité quelconque: d'ailleurs le Mali, tout comme les 14 Etats Membres de l'OCAM, est associé à la Communauté Economique Européenne et les problèmes posés par cette Association ont souvent été discutés au sein de l'OCAM. Il en est de même pour le Burundi dont l'absence s'explique probablement surtout par ses mauvaises relations avec son voisin, le Rwanda qui, lui, est Membre.

<sup>31)</sup> Tous ces textes ont été reproduits dans une brochure ronéotypée intitulée «Textes constitutifs de l'Organisation Commune Africaine et Malgache» et publiée par le Secrétaire Général de l'OCAM. La Charte seule est également reproduite dans la Revue de l'OCAM, Nations Nouvelles, N° 8, Nouvelle série, p. 4 et suiv.

<sup>32)</sup> L'OCAM n'a nullement une volonté «expansionniste»; il s'agit plutôt d'une organi-

dans ces efforts<sup>33</sup>). Ouverte en droit, donc, l'OCAM se trouve à demi-fermée en fait<sup>33 bis</sup>).

Remarquons encore que l'article 27 de la Charte prévoit la possibilité pour un Etat Membre de se retirer de l'Organisation, alors qu'aucune disposition ne régleme l'expulsion ni la suspension de la qualité de membre<sup>34</sup>).

c) **B u d g e t** : Le budget de l'Organisation, approuvé par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement sur proposition du Conseil des Ministres (art. 20 de la Charte) est alimenté par les contributions des Etats Membres qui sont déterminées en fonction du montant net de leurs budgets de fonctionnement. Comme, toutefois, les nomenclatures budgétaires ne sont pas comparables d'un Etat à l'autre, les dispositions régissant le régime financier de l'OCAM ont dû définir d'une façon relativement détaillée les éléments composant la masse budgétaire dont il faut tenir compte<sup>35</sup>).

Il est prévu que la contribution d'un Etat Membre ne pourra excéder 20% du budget ordinaire annuel de l'Organisation.

## 2. Buts et compétences

Désireux de préserver «les liens historiques, économiques, sociaux et culturels existant entre (eux)» (Préambule) et «conscients de la spécificité de certains de leurs problèmes», il était naturel que les Etats assignent à l'Organisation le but «de renforcer la coopération et la solidarité entre les

sation «défensive» qui cherche à préserver «les liens historiques, économiques, sociaux et culturels existant entre (les) pays respectifs» (Préambule de la Charte de l'OCAM). Pour le Président de la Mauritanie, l'OCAM correspond à «la nécessité de préserver ces liens qui plongent leurs racines dans le passé, des liens dont nous avons à maintes reprises éprouvé la solidité et la force» (Discours d'ouverture prononcé à la Conférence de Nouakchott de février 1965; Nations Nouvelles, N° 3, Nouvelle série, p. 3 et suiv.).

<sup>33</sup>) Voir le Préambule de la Charte de l'OCAM et son article 2. De même il s'agit «pour nous de préserver notre regroupement qui s'inscrit dans le cadre de l'Organisation de l'Unité Africaine dont il se considère comme complémentaire» (Discours prononcé par le Ministre des Affaires Etrangères de Madagascar à la séance inaugurale du Conseil des Ministres de l'OCAM à Tananarive, en janvier 1966: Nations Nouvelles, N° 7, Nouvelle série, p. 4 et suiv.).

<sup>33 bis</sup>) Il semble bien qu'après le renversement de K. N'Krumah, le nouveau Gouvernement du Ghana – Etat anglophone – ait envisagé d'adhérer à l'OCAM. Le projet n'a pas eu de suite, non du fait des Ghanéens.

<sup>34</sup>) En général, les Organisations qui expriment en quelque sorte des données naturelles (géographie dans le cas de l'OEA, langue dans le cas de l'OCAM) ne connaissent pas de telles dispositions. Mais la nature peut cesser d'être . . . naturelle comme il en était dans le cas de l'OEA qui, faute d'une disposition adéquate réglementant l'expulsion d'un Etat, a été contrainte de suspendre le «Gouvernement a c t u e l» de Cuba de sa qualité de Membre.

<sup>35</sup>) Voir le point 7 des Règles générales de la préparation, de la présentation et de l'exécution du budget.

Etats africains et malgache, afin d'accélérer leur développement économique, social, technique et culturel» (art. 2 de la Charte). C'est dire que l'OCAM se doit de défendre un certain héritage qui, remarquons-le, vient de l'époque coloniale<sup>36</sup>). Mais cette action ne doit pas être tournée vers le passé puisque, partant de «la solidarité qui unit ses membres», il s'agit maintenant de renforcer leur coopération.

Les domaines dans lesquels l'OCAM s'efforcera d'atteindre ce but, ne sont guère énumérés avec netteté: certes, il est évident que l'Organisation devra s'occuper des problèmes économiques, sociaux, techniques et culturels communs. Sans doute conviendra-t-il d'y ajouter aussi les problèmes politiques puisque l'OCAM a été précisément créée pour permettre aux Etats francophones de reprendre leur coopération politique particulière. L'hésitation est permise pour les problèmes militaires qui ne sont mentionnés nulle part dans la Charte. L'OCAM est-elle compétente pour en connaître? La question est moins théorique qu'elle ne le paraît car elle se double immédiatement de celle de savoir quel a été le sort de l'Union Africaine et Malgache de Défense, constituée, comme on l'a vu plus haut, en 1961. Il semble bien que l'UAMD n'ait jamais été officiellement dissoute et que, réveillée de sa léthargie actuelle, elle pourrait – pour répondre à la volonté de centralisation qui se manifeste depuis Nouakchott en février 1965 – constituer une des «entreprises communes», mentionnées à l'article 17 de la Charte<sup>37</sup>).

Les moyens dont dispose l'Organisation pour atteindre ses buts, sont énumérés à l'article 3 de la Charte:

«... L'Organisation s'efforce d'harmoniser l'action des Etats Membres dans les domaines économique, social, technique et culturel, de coordonner leurs programmes de développement et de faciliter entre eux, dans le respect de la souveraineté et des options fondamentales de chaque Etat membre, des consultations en matière de politique étrangère».

Harmoniser, coordonner, faciliter, autant d'expressions qui éclairent on ne peut mieux la volonté des Etats Membres de ne bâtir aucun «super-Etat»,

<sup>36</sup>) Comment ne pas citer ici les paroles prononcées par le Président de la République islamique de Mauritanie à l'ouverture de la Conférence de Nouakchott en février 1965: «... Il faudrait retracer ici notre amitié et l'affection qui unit nos peuples. Il faudrait évoquer ce colonisateur commun qui, parce qu'un homme clairvoyant et juste, le Général de Gaulle, a accédé au pouvoir en France, est devenu le décolonisateur commun. Dans les écoles fédérales, dans les Universités françaises, nous avons appris à nous connaître et à nous aimer, nous pénétrant ensemble d'une langue et d'une civilisation communes, nous avons, tant dans les assemblées parlementaires françaises que dans les assemblées fédérales de Dakar, Brazzaville et Tananarive, cheminé ensemble, discuté de nos problèmes, nous avons franchi les mêmes étapes de la colonisation à l'indépendance» (Nations Nouvelles, N° 3, Nouvelle série, pp. 6 et 7).

<sup>37</sup>) Voir *infra*, p. 41.

ni aucune «Fédération»: «C'est une organisation commune c'est-à-dire un moyen, un instrument de travail»<sup>38</sup>). Il faut avant tout respecter les souverainetés des Etats Membres: attitude de sagesse, de modestie et de prudence qui tranche tellement avec certains projets visant à la constitution d'un «Gouvernement d'Union de l'Afrique»<sup>39</sup>), elle s'est révélée «payante» puisque, comme on le verra plus loin, à des moyens réduits dont l'Organisation a été dotée ne correspondent pas nécessairement des résultats limités.

On remarquera qu'au respect des souverainetés devenu classique dans la coopération entre les Etats francophones, la Charte de l'OCAM a ajouté le respect des «options fondamentales de chaque Etat Membre». L'additif n'était pas superflu. Jusqu'en 1965, tous les Etats de l'ancienne UAM appartenaient en effet à l'«Afrique réformiste» et pratiquaient une politique de non-alignement non exclusive des accords de coopération étroits avec l'Occident; la situation a quelque peu évolué depuis, sous l'effet notamment des changements violents de gouvernement dans certains pays et – il faut le dire – de ce que l'on a considéré comme la pénétration chinoise en Afrique. Les clivages sont devenus plus nombreux et surtout plus apparents. Dans «l'ensemble» francophone, ils ont eu pour conséquence le départ de l'OCAM de la Mauritanie qui semble avoir ainsi opté pour la coopération privilégiée avec les Etats arabes. Ils ont également provoqué des réticences au Congo-Brazzaville dont le gouvernement, favorable à l'Afrique révolutionnaire et surtout à son chef N'Krumah admettait mal que l'OCAM, à peine née, ait pu être mobilisée par M. Houphouët-Boigny contre le même N'Krumah. La chute du dictateur ghanéen a rendu le problème moins aigu. Mais le Congo-Brazzaville s'est néanmoins abstenu en janvier 1966 de parapher à Tananarive la Charte de l'OCAM; s'il l'a signée quelques mois plus tard, en juin, c'est que la coopération se fera dans le respect des «options fondamentales» de chacun. Peut-être faut-il ajouter encore que la conclusion à Tananarive d'un accord créant le marché africain et malgache du sucre – denrée dont le Congo-Brazzaville est le plus gros producteur de l'OCAM<sup>40</sup>) – a sans doute démontré concrètement l'intérêt de la coopération francophone...

<sup>38</sup>) Diori Hamani, Président en exercice de l'OCAM (Nations Nouvelles, N° 8, Nouvelle série, p. 2).

<sup>39</sup>) C'est l'ancien Président du Ghana, K. N'Krumah qui s'est fait surtout le porteparole de ces projets, présentés à la Conférence d'Addis-Abéba en 1963 et à la Première Conférence Ordinaire des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA au Caire en 1964 (voir le document CM. 29 (III), soumis à la Conférence du Caire).

<sup>40</sup>) Voir «Les problèmes du sucre dans le cadre de l'OCAM»: Nations Nouvelles, N° 4, Nouvelle série, pp. 12-13.

## 3. O r g a n e s

Les organes de l'OCAM – que la Charte qualifie d'institutions sont:

- la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement,
- le Conseil des Ministres,
- le Secrétariat Général Administratif.

Bien que l'article 4 de la Charte ne les mentionne pas, il faut y ajouter les Comités techniques ou Comités d'experts, qui peuvent être soit *ad hoc*, soit permanents.

Cette structure est désormais classique pour les Etats africains francophones puisque, tant l'UAM et l'OAMCE, que le projet de Charte de l'UAMCE connaissaient déjà cet organigramme quadripartite. Bien mieux: aussi bien le projet de Charte créant une Organisation interafricaine et malgache <sup>41)</sup> que – surtout – l'Organisation de l'Unité Africaine l'ont adoptée (ce qui, soit dit en passant en ce qui concerne cette dernière, montre bien l'influence des Etats dits «réformistes»). Il faut reconnaître que par le dédoublement de l'organe «exécutif» et par la place prééminente réservée aux chefs d'Etat et de Gouvernement, cette structure apparente l'OCAM beaucoup plus aux organisations américaines telles que l'OEА et l'ODECA, qu'aux organisations intergouvernementales européennes, tels que le Conseil de l'Europe. Il serait facile de l'expliquer en rapprochant le présidentielisme américain et le présidentielisme «négro-africain» <sup>42)</sup>, bien qu'en Europe également les Chefs d'Etat et de Gouvernement aient tendance à intervenir de plus en plus fréquemment comme organes dans le fonctionnement des organisations européennes <sup>43)</sup>.

a) **Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement**: La Conférence est «l'instance suprême» de l'Organisation (art. 5 de la Charte). Se composant des Chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats Membres ou de leurs représentants, elle se réunit une fois par an en session ordinaire: la prochaine Conférence aura lieu à Niamey (Niger) en novembre 1967. Elle peut également tenir des sessions extraordinaires à la demande d'un Etat membre et avec l'accord des deux tiers des Etats Membres. Le *quorum* est constitué par les deux tiers des Etats Membres (art. 9 de la Charte).

<sup>41)</sup> Ce projet, signé à Lagos le 20 décembre 1962, a été préparé par l'Afrique réformatrice ou le Groupe de Monrovia. Les deux tendances qui se partageaient l'Afrique s'étant rejointes au début de 1963, la Charte n'est jamais entrée en vigueur. Voir son texte dans «Les groupements d'Etats africains», Notes et Etudes Documentaires (1965) N° 3159.

<sup>42)</sup> Voir J. B u c h m a n n, L'Afrique Noire Indépendante (Paris 1962).

<sup>43)</sup> On n'a pas oublié le Plan Fouchet d'une Communauté Politique Européenne. De même, le Conseil de l'AELE s'est réuni assez souvent au niveau des Chefs de Gouvernement.

La Conférence élit son Président qui restera «Président en exercice de l'Organisation» jusqu'à la prochaine session ordinaire<sup>44</sup>). A ce titre, il joue un rôle de beaucoup supérieur à celui d'un simple Président de séance: en effet, «par voie de consultation avec les autres Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OCAM, il assure un rôle de coordination et harmonise les points de vue des Etats membres, afin de donner à l'organisation l'impulsion nécessaire à la réalisation de ses buts»<sup>45</sup>). C'est sous son autorité également qu'est placé le Secrétaire Général Administratif<sup>46</sup>): il va même jusqu'à approuver les propositions du Secrétaire Général Administratif concernant les missions des fonctionnaires de l'OCAM<sup>47</sup>). Il intervient aussi dans le fonctionnement financier de l'Organisation, d'abord en nommant, sur proposition du Conseil des Ministres, le Contrôleur Financier et l'Agent Comptable<sup>48</sup>), puis – surtout – en exerçant la fonction d'ordonnateur du budget: il peut, il est vrai, déléguer ses pouvoirs au Secrétaire Général<sup>49</sup>).

La Conférence possède une compétence générale: elle «étudie (toutes) les questions d'intérêt commun» (art. 6 de la Charte) dans les domaines assignés à l'Organisation par l'article 3 de la Charte<sup>50</sup>).

Le Règlement intérieur distingue à son article 24 trois catégories d'actes que peut adopter la Conférence:

- (i) les décisions de procédure qui sont prises à la majorité simple, étant entendu qu'une majorité des deux tiers doit décider si l'on se trouve en présence d'une question de procédure;
- (ii) les résolutions qui doivent être adoptées à la majorité des deux tiers des Membres de l'Organisation;
- (iii) les recommandations de nature politique pour lesquelles l'unanimité est requise.

Cette distinction doit être rapprochée de l'alinéa 5 de l'article 9 de la Charte aux termes duquel «toute décision prise dans les conditions de *quorum* et de majorité requise s'impose à tous les Etats Membres». Il paraît s'en

<sup>44</sup>) Le Premier Président en exercice de l'OCAM est M. Diiori Hamani, Président de la République du Niger.

<sup>45</sup>) Article 8 du Règlement intérieur de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement.

<sup>46</sup>) Article 16 de la Charte et article 30 du Règlement intérieur de la Conférence.

<sup>47</sup>) Article 23 de la Convention portant réglementation du personnel de l'OCAM.

<sup>48</sup>) Point 9 des Règles générales de la préparation, de la présentation et de l'exécution du budget et point 1 des Règles concernant l'organisation du contrôle de l'exécution du budget par le contrôleur financier.

<sup>49</sup>) Point 2 des Règles générales de la préparation, de la présentation et de l'exécution du budget.

<sup>50</sup>) Voir l'énumération détaillée des fonctions de la Conférence à l'article 3 de son Règlement intérieur.



suivre que, dans le domaine politique, l'OCAM pourra tout au plus adopter des recommandations qui, par définition, ne peuvent pas «s'imposer» aux Etats Membres. Dans les autres domaines, les résolutions pourront être adoptées qui «s'imposeront» aux Etats Membres, c'est-à-dire seront obligatoires. Il semble cependant que la pratique ne retiendra qu'une catégorie d'actes de la Conférence: les résolutions. Lors de la Conférence de Tananarive, les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont adopté trente résolutions<sup>51)</sup>, la plupart sur des questions hautement politiques<sup>52)</sup>. Bien qu'il soit impossible de savoir si elles l'ont été à l'unanimité ou à la majorité, on s'aperçoit à leur examen que, par leur formulation, elles constituent beaucoup plus des recommandations aux Etats Membres que des décisions obligatoires. Le respect des souverainetés reste bien la loi suprême de l'OCAM.

b) **Conseil des Ministres**: Composé des Ministres des Affaires Etrangères ou, à défaut, de tous autres Ministres désignés par les Etats Membres, le Conseil des Ministres est l'organe de préparation et d'exécution des décisions de la Conférence devant laquelle il est responsable. Aux termes de l'article 12 de la Charte, il est en effet «chargé de la préparation de la Conférence, connaît de toute question qu'elle lui renvoie et veille à l'exécution de ses décisions»; par ailleurs, «il met en œuvre la coopération entre les Etats Membres selon les directives de la Conférence . . .».

Le Conseil se réunit une fois par an en session ordinaire – il peut également tenir des sessions extraordinaires<sup>53)</sup> – quelques jours avant la session annuelle ordinaire de la Conférence et au même endroit.

Le Conseil des Ministres adopte à la majorité des décisions de procédure et, à la majorité des deux tiers des membres présents ou représentés et votants les recommandations qu'il adresse à la Conférence. Bien que l'article 23 du Règlement intérieur du Conseil consacré aux majorités requises ne les mentionne pas, il semble bien qu'il adopte également des résolutions, que l'on trouvera visées par d'autres dispositions dudit Règlement<sup>54)</sup> et ce à propos de décisions qui lui ont été renvoyées pour exécution par la Conférence. A notre avis la même majorité des deux

<sup>51)</sup> Voir la brochure «Résolutions de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OCAM – Tananarive, 25–27 juin 1966», publiée par le Secrétariat Général de l'OCAM.

<sup>52)</sup> Par exemple: Résolution N° 2: Candidatures des Etats de l'OCAM aux instances internationales et Résolution N° 28: Problèmes posés par l'institution par le Gouvernement séoudien d'une taxe supplémentaire de 15% sur le prix des voyages à La Mecque (cette dernière résolution n'a pas même été publiée).

<sup>53)</sup> Cf. l'article 11 de la Charte.

<sup>54)</sup> Articles 24 et 26.

tiers – véritable règle de droit commun au sein de l'OCAM – devrait adopter les Résolutions.

c) **S e c r é t a r i a t G é n é r a l** : Le Secrétariat dont les Etats ont doté l'OCAM, se doit d'être de caractère administratif: l'insistance mise sur cet adjectif montre la volonté des Membres de ne pas voir cet organe jouer un rôle politique. Il a son siège à Yaoundé, capitale de la République Fédérale du Cameroun, où il occupe les bâtiments qui ont été, en son temps, construits pour l'ancienne OAMCE.

Le Secrétariat est dirigé par un Secrétaire Général Administratif, nommé pour deux ans par la Conférence sur proposition du Conseil des Ministres<sup>55</sup>). Le Secrétaire Général assure, sous l'autorité du Président en exercice de la Conférence, le fonctionnement administratif des organes de l'Organisation. A cet effet, il est assisté d'un certain nombre de fonctionnaires – une quarantaine – dont les plus élevés en grade sont nommés par le Conseil des Ministres. Le Secrétariat est subdivisé en départements correspondant aux principaux domaines d'activité de l'Organisation: économique, culturel, etc.

Ainsi que nous l'avons déjà relevé, la transformation de l'UAMCE en OCAM devait s'accompagner d'une «concentration»<sup>56</sup>) des activités sous un seul Secrétaire Général Administratif. Dans les textes, cette concentration ne semble guère avoir été réalisée puisqu'aux termes de l'article 17 alinéa 2 de la Charte, le Secrétariat Général Administratif « s u i t l'activité des entreprises communes et, notamment, de la société multinationale Air-Afrique, de l'Union Africaine et Malgache des Postes et Télécommunications ». Cette disposition appelle plusieurs observations.

Tout d'abord c'est pour la première fois que l'on rencontre la notion d'«entreprise commune» qualifiant les organisations considérées jusqu'alors comme «organes spécialisés» de l'ancienne UAM: elle n'est pas sans rappeler – à dessein, probablement – celle d'établissement public bien connu du droit français<sup>57</sup>). Ensuite, bien que l'Office Africain et Malgache de la Propriété Industrielle (OAMPI) ne soit pas mentionné, il est évident qu'il constitue également une «entreprise commune» au sens de l'article 17 de la Charte. Enfin, la disposition se borne à demander au Secrétaire Général de

<sup>55</sup>) Le premier Secrétaire Général Administratif de l'OCAM est M. Diakha Dieng, diplomate sénégalais qui avait été étroitement lié à la négociation à Bruxelles de la Convention de Yaoundé sur l'association des Etats africains et malgache à la C.E.E. Son chef de Cabinet et Conseiller juridique est M. A. B. Tall, magistrat voltaïque.

<sup>56</sup>) Voir le communiqué final de la Conférence de Nouakchott de février 1965.

<sup>57</sup>) On peut le rapprocher également de la notion d'«organisme commun» qui qualifie plusieurs institutions communes aux quatre Etats de l'ancienne A. E. F. (Gabon, Tchad, Centrafrique, Congo-Brazzaville), telles que l'Agence trans-équatoriale des Communications (ATEC) et la Fondation de l'Enseignement Supérieur de l'Afrique Centrale (FESAC).

«suivre»<sup>58)</sup> l'activité des entreprises communes: est-ce à dire qu'elles gardent leur complète autonomie d'antan, ce qui paraît contraire au désir de la concentration administrative, sinon au sein, du moins autour de l'OCAM? Il semble bien que dans les faits les rapports entre l'OCAM et les diverses «entreprises communes» ne correspondent pas au même modèle: si l'UAMPT est devenu un département du secrétariat de l'OCAM, l'OAMPI s'efforce de préserver son autonomie qu'Air-Afrique n'a pas besoin de revendiquer; quant à l'UAMD, son sort est incertain.

d) **Comités techniques:** Les Protocoles annexés au Traité du 12 septembre 1961 instituant l'OAMCE avaient créé cinq Comités techniques: Comité du Développement économique et social, Comité du Commerce extérieur, Comité des Affaires financières et monétaires, Comité de la Recherche scientifique et Comité de la Coordination des transports<sup>59)</sup>. Mais ils ont disparu avec les transformations successives de l'OAMCE en UAMCE, puis, maintenant, en OCAM.

La Conférence de Tananarive a prévu la constitution d'un certain nombre de comités *ad hoc*, chargés d'examiner des questions déterminées: création d'une agence de presse de l'OCAM (Résolution N° 5), création d'une compagnie multinationale d'assurances (Résolution N° 22), constitution d'une Caisse commune de Réassurance (Résolution N° 23), création d'une Compagnie commune de navigation maritime (Résolution N° 26).

#### 4. Résultats

Se présentant comme le prolongement de l'UAM, il était naturel que l'OCAM se préoccupe d'abord de conserver l'acquis qui, en l'espèce, avait surtout la forme des cinq Conventions suivantes<sup>60)</sup>:

- la Convention sur les privilèges et immunités de l'OAMCE, du 12 septembre 1961<sup>61)</sup>,
- la Convention générale relative à la représentation diplomatique, du 12 septembre 1961,

<sup>58)</sup> Le terme «suivre» a d'abord le sens de «se tenir informé»: il est toutefois probable que les pouvoirs du Secrétaire Général de l'OCAM à l'égard des «entreprises communes» vont jusqu'au «contrôle».

<sup>59)</sup> Pour l'analyse de leurs mandat, composition, fonctionnement et activités, voir R a z a f i m b a h i n y, *op. cit supra* note 16, p. 29.

<sup>60)</sup> Leur texte intégral a été publié par le Secrétariat Général de l'OCAM dans une brochure intitulée «Accords et Conventions de l'Union Africaine et Malgache».

<sup>61)</sup> Etant le successeur de l'OAMCE, il semble que l'OCAM se considère comme le bénéficiaire de cette Convention. En effet, seul un accord de siège a été conclu avec la République Fédérale du Cameroun.

- la Convention générale relative à la situation des personnes et aux conditions d'établissement, du 8 septembre 1961,
- la Convention générale de coopération technique en matière de personnels entre les Etats de l'Union Africaine et Malgache, du 13 septembre 1962,
- la Convention générale de coopération en matière de justice, du 12 septembre 1961.

Or, ces Conventions n'ont jusqu'à ce jour recueilli qu'un nombre assez limité de ratifications<sup>62)</sup>. Aussi, étant persuadée qu'elles contribuent au renforcement de la coopération entre les Etats Membres de l'OCAM<sup>63)</sup>, la Conférence de Tananarive a-t-elle, par sa Résolution N° 1, invité les Etats «qui ne l'auraient pas encore fait à procéder à la ratification ou à l'adhésion desdits accords et conventions selon leurs procédures constitutionnelles respectives».

S'il est encore bien trop tôt de demander à un arbre si jeune de produire des fruits, on peut néanmoins relever qu'étant un «outil» souple et qui se veut tel, animé d'ambitions *a priori* limitées parce que tendant à défendre un certain particularisme qui subsiste, l'OCAM est parfaitement adaptée pour réaliser le but modeste qui lui a été ainsi assigné. Mais ce but, l'OCAM se sent même capable de le dépasser: c'est là qu'il faut chercher la raison de son intérêt pour le «Grand Dessein» dont elle pourrait constituer le noyau institutionnel: la francophonie.

### III. La francophonie institutionnalisée

Il s'avère impossible aujourd'hui de déterminer la date exacte de la naissance de l'idée de la francophonie car, tout comme l'Europe, elle a plusieurs «pères». Ce qui, toutefois, est certain, c'est qu'elle est apparue d'abord sur le continent africain. Dès 1965, M. Habib Bourguiba, Président de la République tunisienne, préconisait un Commonwealth à la française; et quand M. Léopold Sédar Senghor, Président de la République du Sénégal, a-t-il été saisi de sa vision de la «francité»<sup>64)</sup>? La recherche de la paternité est vaine, voire inutile pour le juriste à qui les réalités seules doivent importer.

<sup>62)</sup> Voir le tableau des ratifications en annexe II.

<sup>63)</sup> Pour leur analyse, voir G. F e u e r, Les Conférences africaines et l'Organisation de la Communauté africano-malgache d'expression française (Annuaire Français de Droit International, 1961, p. 762 et suiv.).

<sup>64)</sup> Voir E. M a l l a r d e, La francophonie africaine (Revue des Deux Mondes, 1967, p. 532 et suiv.).

## 1. Cadre de la francophonie

Si l'on cherche au préalable à connaître l'extension de la langue française dans le monde, on s'aperçoit que:

- (i) pour vingt-quatre Etats, le français est soit la langue officielle et nationale, soit l'une des langues officielles, à savoir:
  - la France, ses départements d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion) et ses territoires d'outre-mer (Comores, Côte Française des Somalis, Nouvelle Calédonie et dépendances, Polynésie française, Iles Saint-Pierre-et-Miquelon et îles Wallis et Futuna <sup>65</sup>),
  - en Europe: la Belgique, le Luxembourg, la Suisse,
  - en Amérique: Haïti et Canada,
  - en Afrique: Burundi, Cameroun, Centrafrique, Congo-Brazzaville, Congo-Kinshasa, Côte d'Ivoire, Dahomey, Gabon, Guinée, Haute-Volta, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, Rwanda, Sénégal, Tchad et Togo;
- (ii) pour sept Etats, le français, sans avoir un statut officiel, est la langue seconde et de communication et, en tout cas, la langue des relations internationales, à savoir: l'Algérie, le Maroc, la Tunisie et le Liban; le Vietnam, le Laos et le Cambodge;
- (iii) pour cinq territoires – dont certains pourraient accéder prochainement à l'indépendance <sup>66</sup> – le français est la langue maternelle de la majorité de la population, à savoir: dans les Antilles, îles Dominique et Sainte-Lucie; dans l'Océan indien, île Maurice et archipel des Seychelles; en Europe, enfin, le Val d'Aoste en Italie.

Cela représente au total plus de 150 millions de francophones effectifs ou ... de vocation, car notamment en Afrique Noire, sur les quelque 60 millions d'habitants, un peu plus de 10% sont francophones, en ce sens qu'au moins ils ... comprennent le français <sup>67</sup>). Ces chiffres expliquent tout à la fois une certaine fragilité de l'entreprise et le fait qu'elle ait lancée essentiellement par l'Afrique Noire.

Mais qu'est-ce au fait la francophonie? Empruntée au Président du Sénégal, L. S. Senghor, la définition en est la suivante: c'est «l'expression d'une certaine culture, d'un certain humanisme, d'habitudes de penser et de réagir,

<sup>65</sup> On laisse, bien entendu, de côté le septième territoire français d'outre-mer, les Terres australes et antarctiques qui, jusqu'à ce jour, n'abritent pas une population permanente.

<sup>66</sup> Il en sera ainsi en 1968 pour l'île Maurice.

<sup>67</sup> Cf. J. P. D a n n a u d , Avenir de la langue française dans les pays d'Afrique Noire (Revue Politique et Parlementaire, mai 1965, N° 756, p. 54 et suiv.).

une manière de poser les problèmes et d'en chercher les solutions». Le juriste, lui, en retiendra que si la francophonie aspire à être une communauté, il s'agira d'une communauté culturelle. Toutefois, si elle devait se limiter à n'être qu'une entreprise de défense et de propagation de la langue française, il est probable qu'elle ne concernerait guère le juriste. Or, dans l'esprit de ses promoteurs, s'il faut partir du donné culturel, il conviendra de le dépasser rapidement pour déboucher dans les domaines technique, économique et même politique; par ailleurs, les rapports entre les Etats francophones, qui sont – on l'a vu pour l'Afrique – partiellement organisés entre la France et les autres Etats mais sur un plan bilatéral, devraient l'être systématiquement dans un ou plusieurs cadres multilatéraux<sup>68</sup>). C'est ici que l'on retrouve le «Commonwealth à la française» préconisé par M. Bourguiba.

## 2. Réalisations partielles

Déjà quelques réalisations partielles existent, mais en ordre dispersé et, pour le moment, nullement rapportées à cet élément coordonateur que serait la francophonie.

Bien que son but principal ne soit nullement la francophonie, l'OCAM constitue – ou est susceptible de constituer – la première de ces réalisations. Seule organisation internationale d'expression française, il était évident que l'OCAM ne pouvait pas ne pas être le point de départ du mouvement, avant peut-être d'en être le noyau institutionnel. D'ailleurs, pour Senghor, la Communauté francophone devra être «le rendez-vous du donner et du recevoir» c'est-à-dire aider ses Membres frères culturellement et économiquement: or, les Etats de l'OCAM se trouvent manifestement plus en position du recevoir économique que seul le donner culturel et peut-être politique pourrait compenser. Le fait est que l'OCAM dans son ensemble a endossé la francophonie, et à leur Conférence de Tananarive, les Chefs d'Etat et de Gouvernement, ont chargé leur Président en exercice, M. Hamani Diori et le Président Senghor «de prendre les contacts utiles en vue de (sa) réalisation dans les domaines culturel et économique»<sup>69</sup>).

D'autres réalisations peuvent être mentionnées qui, pour n'être pas véritablement institutionnalisées, n'en méritent pas moins de retenir l'attention. Ce sont tout d'abord les réunions franco-africaines des Ministres de l'Education Nationale qui ont lieu tous les semestres et auxquelles ne participent pas seulement les Etats Membres de l'OCAM. Ce sont ensuite les réunions régulières des Ministres des Finances des Etats Membres de la zone franc. Ce

<sup>68</sup>) Voir «Quelques considérations sur la francophonie» dans la Revue de l'OCAM, Nations Nouvelles, N° 8, Nouvelle série, pp. 14–15.

<sup>69</sup>) Cf. Communiqué final de la Conférence (Nations Nouvelles, N° 8, p. 3).

sont enfin les réunions franco-africaines des Ministres de la Justice, des Ministres du Plan, des Ministres de la Fonction Publique; on a même vu des réunions des Ministres de la Santé Publique, des Travaux Publics et de l'Intérieur. Seuls les Ministres des Affaires Etrangères et les Chefs d'Etat et de Gouvernement ne se sont encore jamais retrouvés officiellement . . .

Une dernière réalisation, pourtant de caractère privé, doit être relevée car on en fait grand cas: l'Association des Universités Entièrement ou Partiellement de Langue Française (AUPELF) créée dès septembre 1961 sur l'initiative de l'Université de Montréal. Une cinquantaine d'Universités en font aujourd'hui partie, «persuadés que l'usage d'une même langue et la participation à la culture dont elle ouvre l'accès invitent les Universités . . . à entretenir et à resserrer les liens qui les rapprochent afin de se mieux connaître, de s'entraider, de mettre en commun leurs ressources et de se communiquer leur expérience . . .»<sup>70)</sup>.

### 3. Projets et perspectives

Quelles que soient les réticences – et il en est de sérieuses, voire insurmontables de la part de certains Etats!<sup>71)</sup> – l'institutionnalisation d'une Communauté francophone paraît en marche. Non point, certes, par une construction d'ensemble dont tout le monde paraît se méfier depuis les échecs, rappelés plus haut, de l'Union Française, de la Communauté, de la Communauté rénovée . . . Mais bien plutôt par approches successives et pragmatiques; déjà on annonce la création d'une Union Interparlementaire Francophone dont la première réunion<sup>71 bis)</sup> serait suivie par une rencontre des Chefs d'exécutifs<sup>72)</sup>. Le détail de ces projets importe sûrement moins que le cadre dans lequel ils se situent: c'est celui d'une Communauté dont la langue et, par voie de conséquence, la culture constituent la base. On n'est pas loin de ce Commonwealth qui, lui aussi, n'est qu'un cadre devant lequel le juriste désespère, faute d'y découvrir un véritable ordre juridique. Mais le droit,

<sup>70)</sup> Préambule des Statuts de l'AUPELF. On ne mentionnera pas d'autres initiatives plus ou moins privées, telles que l'Association des médecins de langue française, l'Association des écrivains de langue française, l'Association internationale des journalistes de langue française, la Communauté radiophonique des pays de langue française etc. Sur le plan du droit, il faut noter le Premier Congrès de Juristes Africains Francophones, organisé à Dakar du 5 au 9 janvier 1967.

<sup>71)</sup> Voir Ph. Herremann, Le projet de francophonie est accueilli avec méfiance par plusieurs Etats africains (Le Monde Diplomatique, Août 1966, p. 4).

<sup>71 bis)</sup> Elle s'est tenue à Luxembourg, les 17 et 18 mai 1967 et a abouti à l'adoption des statuts d'une «Association internationale des parlementaires de langue française».

<sup>72)</sup> Voir G. R. Manue, Réalités et perspectives de la francophonie (Revue de Défense Nationale, février 1967, p. 223 et suiv.).

avant d'être une liberté et une contrainte, n'est-il pas une idée, une conception?

Il reste que les succès de l'entreprise dépend de l'Etat le plus concerné, la France. Or son Gouvernement se tait. M. Michel Debré, actuel Ministre des Finances, a déclaré, il est vrai, que le projet de créer une communauté des Etats francophones exprime «à la fois une nostalgie et une espérance»<sup>73</sup>); mais il n'était pas encore Ministre à ce moment-là. La prise de position la plus nette et la plus officielle, c'est à M. Jean de Broglie, alors Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères, que l'on la doit:

«... Face à la francophonie, la France, sans se départir de son désir de ne fournir aucune prise à des critiques mal intentionnées, ne peut qu'avoir une attitude générale de sympathie et d'intérêt... Qu'il s'agisse donc dans l'immédiat de la réunion possible à Luxembourg des parlementaires de pays francophones, qu'il s'agisse encore de la prévision à Québec d'un Congrès de l'Association des Universités de langue française, ou qu'il s'agisse enfin d'une «table ronde» au niveau des pouvoirs exécutifs, la France répondra favorablement aux invitations qui pourraient être lancées...»<sup>74</sup>).

La réticence subsiste donc car l'«intérêt» et la «sympathie» ne suffisent pas aux promoteurs africains de la francophonie institutionnalisée. Et déjà se demandent-ils s'ils ne doivent pas dire après M. Houphouët-Boigny qui, déçu de voir que la France ne voulait pas le suivre en 1958 dans la construction d'une véritable Fédération franco-africaine, a déclaré avec amertume: «Nous sommes restés sur le parvis de l'église avec nos fleurs fanées entre les bras». Mais la France, engagée dans la construction européenne, s'interroge pour savoir si l'église que l'on lui propose, au lieu de constituer une cathédrale n'est pas susceptible d'être une chapelle...

## Annexe I

### Charte

#### de l'Organisation Commune Africaine et Malgache<sup>1)</sup>

Les Chefs d'Etat et de Gouvernement africains et malgache, réunis à Tananarive du 25 au 27 juin 1966

<sup>73</sup>) Préface au livre de H. de M o n t e r a, La francophonie en marche (Paris 1966).

<sup>74</sup>) Extraits d'une communication présentée le 8 novembre 1966 à l'Académie Diplomatique Internationale.

<sup>1)</sup> Signée à Tananarive le 27 juin 1966 au nom des quatorze Républiques suivantes: Cameroun, Centrafrique, Congo-Brazzaville, Congo-Kinshasa, Côte d'Ivoire, Dahomey, Gabon, Haute-Volta, Madagascar, Niger, Rwanda, Sénégal, Tchad et Togo. Jusqu'au 1er avril 1967, elle a été ratifiée par la Centrafrique, le Dahomey, le Gabon, la Haute-



DESIREUX d'assurer des fondements solides à l'Unité Africaine,  
 FIDELES à l'esprit, aux principes et aux objectifs de la Charte de l'Organisation  
 des Nations Unies et de l'Organisation de l'Unité Africaine,  
 CONSIDERANT les décisions de la Conférence des Chefs d'Etat Africains  
 et Malgache tenue à Nouakchott en février 1965,  
 CONSIDERANT les liens historiques, économiques, sociaux et culturels existant  
 entre leurs pays respectifs,  
 CONSIDERANT la nécessité d'harmoniser leurs politiques économique, sociale  
 et culturelle en vue de maintenir des conditions de progrès et de sécurité,  
 Sont convenus de ce qui suit:

*Article 1:* Les Hautes Parties Contractantes constituent par la présente Charte  
 une Organisation dénommée «ORGANISATION COMMUNE AFRICAINE ET  
 MALGACHE» (O.C.A.M.). Cette Organisation est ouverte à tout Etat africain  
 indépendant et souverain qui en fait la demande et accepte les dispositions de la  
 présente Charte.

*Article 2:* L'O.C.A.M. est fondée sur la solidarité qui unit ses membres.  
 Elle a pour but dans l'esprit de l'O.U.A., de renforcer la coopération et la  
 solidarité entre les Etats africains et malgache, afin d'accélérer leur développement  
 économique, social, technique et culturel.

*Article 3:* A cet effet, l'Organisation s'efforce d'harmoniser l'action des Etats  
 membres dans les domaines économique, social, technique et culturel, de coordonner  
 leurs programmes de développement et de faciliter entre eux, dans le respect de la  
 souveraineté et des options fondamentales de chaque Etat membre, des consulta-  
 tions en matière de politique extérieure.

*Institution et Organes: Article 4:* Les Institutions de l'Organisation  
 sont:

- la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement,
- le Conseil des Ministres,
- le Secrétariat Général Administratif.

#### *I. Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement*

*Article 5:* La Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement est l'instance  
 suprême de l'Organisation.

Elle est composée des Chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres, ou de  
 leurs représentants dûment mandatés.

*Article 6:* La Conférence étudie les questions d'intérêt commun et prend ses  
 décisions conformément aux dispositions de la présente Charte et du règlement  
 intérieur de la Conférence.

*Article 7:* La Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement se réunit une  
 fois par an en session ordinaire.

Volta, Madagascar et le Niger, soit six Etats sur les dix que requiert, aux termes de son  
 art. 22, son entrée en vigueur.

A la demande d'un Etat membre et sous réserve de l'accord formel des deux tiers des membres de l'Organisation, la Conférence se réunit en session extraordinaire.

L'ordre du jour d'une session extraordinaire ne comporte en principe que les questions pour lesquelles la Conférence a été convoquée.

*Article 8:* La Conférence établit et adopte son règlement intérieur.

*Article 9:* Chaque Etat membre dispose d'une voix.

Tout Etat membre peut se faire représenter par un autre Etat membre avec droit de vote pour ce dernier aux lieu et place du mandat.

Un Etat membre ne peut représenter qu'un seul autre Etat membre.

Le quorum est constitué par les deux tiers des Etats membres de l'Organisation.

Toute décision prise dans les conditions de quorum et de majorité requise s'impose à tous les Etats membres.

## *II. Conseil des Ministres*

*Article 10:* Le Conseil des Ministres est composé des Ministres des Affaires Etrangères des Etats membres, ou à défaut, de tous autres Ministres désignés par les Gouvernements des Etats membres.

Il se réunit une fois par an en session ordinaire.

Celle-ci se tient quelques jours avant la session annuelle ordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, et au même endroit.

*Article 11:* A la demande d'un Etat membre, et sous réserve de l'accord formel des deux tiers des membres de l'Organisation, le Conseil se réunit en session extraordinaire.

L'ordre du jour d'une session extraordinaire du Conseil ne comporte que les questions pour lesquelles le Conseil a été convoqué.

*Article 12:* Le Conseil des Ministres est responsable devant la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement.

Il est chargé de la préparation de cette Conférence, connaît de toute question qu'elle lui renvoie et veille à l'exécution de ces décisions.

Il met en œuvre la coopération entre les Etats membres selon les directives de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, conformément à la présente Charte.

*Article 13:* Chaque Etat membre dispose d'une voix.

Tout Etat membre peut se faire représenter par un autre Etat membre avec droit de vote pour ce dernier aux lieu et place du mandat.

Un Etat membre ne peut représenter qu'un seul Etat membre.

Le quorum est constitué par les deux tiers des Etats membres.

*Article 14:* Le Conseil établit et adopte son règlement intérieur.

## *III. Le Secrétariat Général Administratif*

*Article 15:* L'Organisation Commune Africaine et Malgache est dotée d'un

Secrétariat Général Administratif dont le siège est à Yaoundé, République Fédérale du Cameroun.

Le Secrétaire Général Administratif est nommé pour deux ans par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement sur proposition du Conseil des Ministres. Son mandat est renouvelable.

*Article 16:* Le Secrétaire Général Administratif assure, sous l'autorité du Président en exercice de la Conférence, le fonctionnement administratif des organes de l'Organisation.

Le règlement intérieur de la Conférence des Chefs d'Etat fixe les conditions dans lesquelles la suppléance du Secrétaire Général Administratif est assurée en cas d'empêchement ou de vacance.

*Article 17:* Le Secrétariat Général Administratif est subdivisé en départements correspondant aux principaux domaines d'activités de l'Organisation.

Il suit l'activité des entreprises communes et, notamment, de la Société Aérienne Multi-nationale AIR-AFRIQUE, de l'Union Africaine et Malgache des Postes et Télécommunications.

*Article 18:* La Conférence peut, dans les mêmes formes que pour sa nomination, mettre fin aux fonctions du Secrétaire Général Administratif quand le bon fonctionnement de l'Organisation le justifie.

*Article 19:* Les conditions d'emploi du personnel du Secrétariat Général Administratif seront fixées par une Convention à intervenir entre les Etats membres de l'Organisation.

**Budget:** *Article 20:* Le budget de l'Organisation, préparé par le Secrétaire Général Administratif, est approuvé par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement sur proposition du Conseil des Ministres.

Il est alimenté par les contributions des Etats membres déterminées en fonction du montant net de leur budget de fonctionnement respectif.

Toutefois, la contribution d'un Etat membre ne pourra excéder 20% du budget ordinaire annuel de l'Organisation.

Les Etats membres s'engagent à payer régulièrement leurs contributions respectives aux échéances prévues.

**Signature et Ratification:** *Article 21:* La présente Charte sera ratifiée ou approuvée par les Etats signataires conformément à leur procédure constitutionnelle.

L'instrument original sera déposé auprès du Gouvernement de la République Fédérale du Cameroun qui transmettra des copies certifiées conformes de ce document à tous les Etats signataires.

Les instruments de ratification ou d'approbation seront déposés auprès du Gouvernement de la République Fédérale du Cameroun, qui en notifiera le dépôt à tous les Etats signataires.

**Entrée en vigueur:** *Article 22:* La présente Charte entrera en vigueur

dès réception par le Gouvernement de la République Fédérale du Cameroun des instruments de ratification des deux tiers des Etats signataires.

**Enregistrement:** *Article 23:* La présente Charte, dûment ratifiée, sera enregistrée au Secrétariat Général des Nations Unies par les soins du Gouvernement de la République Fédérale du Cameroun, conformément à l'article 102 de la Charte des Nations Unies.

**Interprétation:** *Article 24:* Toute décision relative à l'interprétation de la présente Charte devra être acquise à la majorité des deux tiers des Etats membres de l'Organisation.

**Dispositions diverses:** *Article 25:* Le Secrétaire Général Administratif peut accepter, au nom de l'Organisation, tous dons, donations ou legs à l'Organisation, sous réserve de l'approbation du Conseil des Ministres. Ils seront pris en charge par le budget de l'Organisation.

*Article 26:* Une convention entre les Etats membres fixera les privilèges et immunités à accorder au personnel du Secrétariat Général Administratif.

**Renonciation à la qualité de membre:** *Article 27:* Tout Etat qui désire se retirer de l'Organisation en informe par écrit le Secrétariat Général Administratif.

Notification en est faite par celui-ci aux Etats membres.

Une année après ladite notification, la présente Charte cesse de s'appliquer à cet Etat qui, de ce fait, n'appartient plus à l'Organisation.

**Amendement et révision:** *Article 28:* La présente Charte peut être amendée ou révisée si un Etat membre envoie à cet effet une demande écrite au Secrétariat Général Administratif.

La Conférence n'est saisie du projet d'amendement ou de révision que lorsque tous les Etats membres en ont été dûment avisés et après un délai d'un an à compter de la date du dépôt de l'amendement.

L'amendement ou la révision ne prend effet qu'après ratification ou approbation par les deux tiers des Etats membres de l'Organisation.

En foi de quoi, Nous Chefs d'Etat et de Gouvernement africains et malgache, avons signé la présente Charte.

Fait à Tananarive le 27 juin 1966.

Annexe II: Tableau des ratifications des Conventions et Accords au 1<sup>er</sup> avril 1967  
(d'après les informations fournies par le Secrétariat Général de l'OCAM)

Etat	Membre de l'OCAM	Charte de l'OCAM 27. 6. 1966 (1)	Privilèges et immunités de l'OAMCE 12. 9. 1961 (2)	Représentation diplomatique (3)	Situation des personnes et conditions d'établissement (4)	Coopération technique en matière de personnels (5)	Justice (6)	Immeubles construits ou acquis pour le compte de l'OCAM (7)
Cameroun	×			28. 1. 1963		28. 12. 1962	9. 4. 1962	
Centrafrique	×	27. 10. 1966						
Congo-Brazza	×					29. 12. 1962		
Congo-Kinshasa	×							
Côte d'Ivoire	×			22. 1. 1963	22. 1. 1963	19. 1. 1963	22. 1. 1963	
Dahomey	×	24. 1. 1967	11. 12. 1961	11. 12. 1961	11. 12. 1963	5. 4. 1963	11. 12. 1961	24. 1. 1967
Gabon	×			1. 12. 1961	6. 11. 1961		6. 11. 1961	
Haute-Volta	×	19. 12. 1966		6. 7. 1962	6. 7. 1962		6. 7. 1962	
Madagascar	×	10. 2. 1967	20. 6. 1962	20. 3. 1963	13. 12. 1961	6. 3. 1963	13. 12. 1961	
Mauritanie				19. 2. 1962	19. 2. 1962			
Niger	×	11. 1. 1967	2. 11. 1961	5. 12. 1961	5. 12. 1961	23. 2. 1963	15. 1. 1962	4. 3. 1967
Rwanda	×							
Sénégal	×			2. 8. 1962	Lettre -2127	19. 11. 1963		
Tchad	×		8. 10. 1966	8. 10. 1966	8. 10. 1966	14. 2. 1963	8. 10. 1966	19. 12. 1966
Togo	×							

(1) La Charte de l'OCAM n'est pas encore entrée en vigueur, faute d'avoir recueilli les ratifications des deux tiers des Etats Membres (article 22).

(2) Aux termes de son article 28, la Convention «sera, dès son adoption par la Conférence des Chefs d'Etat, applicable de droit à tous les membres de l'OAMCE».

(3) La Convention, aux termes de son article 8 alinéa 3, est entrée en vigueur entre les Etats qui l'ont ratifiée; elle a une durée de cinq ans à partir du 30 janvier 1962.

(4) Aux termes de son article 15 alinéa 3, la Convention est entrée en vigueur entre les Etats qui l'ont ratifiée; elle a une durée de cinq ans à partir du 30 janvier 1962.

(5) Aux termes de son article 21 alinéa 3, la Convention est entrée en vigueur entre les Etats qui l'ont ratifiée; elle a une durée de cinq ans à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1962.

(6) Aux termes de son article 67 alinéa 3, la Convention est entrée en vigueur entre les Etats qui l'ont ratifiée; elle a une durée de cinq ans à partir du 30 janvier 1962.

(7) Cette Convention est muette sur les conditions de son entrée en vigueur.