REVUE

DE LA

COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES

HIVER 1959
PRINTEMPS-ÉTÉ 1960

Rédacteurs: JEAN-FLAVIEN LALIVE
NORMAN S. MARSH

Tome II, No. 2

Editorial LA PRIMAUTÉ DU DROIT: PROBLÈMES
ACTUELS

Kotaro Tanaka LA DÉMOCRATIE ET LA JUSTICE AU
JAPON

Terje Wold LE COMMISSAIRE DU PARLEMENT POUR
L'ADMINISTRATION CIVILE EN NORVÈGE

T. O. Elias LA NOUVELLE CONSTITUTION DU
NIGÉRIA ET LA PROTECTION DES
DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTÉS
FONDAMENTALES

Saba Habachy LE DROIT, LA MAGISTRATURE ET LE
BARREAU DANS LES PAYS ARABES

G. Mangin PROBLÈMES JUDICIAIRES DANS LES
ÉTATS AFRICAINS DE LA COMMUNAUTÉ

Norman S. Marsh L'ASSISTANCE JUDICIAIRE ET LE
PRINCIPE DE LA LÉGALITÉ: ÉLÉMENTS
D'UNE ÉTUDE DE DROIT COMPARÉ

NOTES

Glenn G. Morgan LES FONCTIONS DE "SURVEILLANCE
GÉNÉRALE" DE LA PROKOURATOURA
DANS L'UNION SOVIÉTIQUE

Note de la Rédaction L'INTERNEMENT ADMINISTRATIF ET LA
PROTECTION DE LA LIBERTÉ
D'EXPRESSION DANS L'INDE

DOCUMENTS

Commission indienne de Juristes RAPPORT DU COMITÉ D'ENQUÊTE SUR
LA SITUATION AU KÉRALA

REVUE DES LIVRES

La Commission internationale de Juristes est une organisation non-gouvernementale qui jouit du statut consultatif, catégorie B, auprès du Conseil économique et social des Nations Unies. La Commission a pour but de faire connaître et promouvoir le principe de la légalité et la notion de la primauté du droit. Les membres de la Commission sont les suivants:

JOSEPH T. THORSON (Président d'Honneur)	Président de la Cour de l'Echiquier du Canada, Ottawa
VIVIAN BOSE (Président)	Ancien Membre de la Cour Suprême de l'Inde, New-Delhi
PER T. FEDERSPIEL (Vice-Président)	Député au Parlement danois, avocat au Barreau de Copenhague
JOSÉ T. NABUCO (Vice-Président)	Avocat au Barreau de Rio-de-Janeiro, Brésil
SIR ADETOKUNBO ADEMOLA	Président de la Cour Suprême du Nigéria, Lagos
ARTURO A. ALAFRIZ	Président de la Fédération des Associations d'avocats des Philippines, Manille
GIUSEPPE BETTIOL	Député au Parlement italien, Ministre, Professeur de droit, Rome
DUDLEY B. BONSAI	Président de l'Association du Barreau de la Ville de New-York, Etats-Unis d'Amérique
PHILIPPE N. BOULOS	Avocat à la Cour de Cassation, ancien Ministre de la Justice, Beyrouth, Liban
J. J. CARBAJAL VICTORICA	Avocat et Professeur de droit, Montevideo, Uruguay
U CHAN HTOON	Juge à la Cour Suprême de l'Union Birmane, Rangoun
A. J. M. VAN DAL	Avocat à la Cour Suprême des Pays-Bas, La Haye, Pays-Bas
SIR OWEN DIXON	Président («Chief Justice») de la Cour Suprême d'Australie, Melbourne
OSVALDO ILLANES BENITEZ	Juge à la Cour Suprême du Chili, Santiago
RUDOLF KATZ	Vice-président de la Cour Constitutionnelle d'Allemagne, Karlsruhe
JEAN KRÉHER	Avocat à la Cour d'Appel de Paris, France
AXEL HENRIK MUNKTELL	Député au Parlement suédois, Professeur de droit à l'Université d'Upsala
PAUL-MAURICE ORBAN	Sénateur, Professeur de droit à la Faculté de Gand, Belgique
STEFAN OSUSKY	Ancien Ministre de Tchécoslovaquie, Washington D. C.
LORD SHAWCROSS	Ancien Attorney-General d'Angleterre, Londres
BENJAMIN R. SHUTE	Avocat au Barreau de New-York, Etats-Unis
KOTARO TANAKA	Président de la Cour Suprême du Japon, Tokyo
PURSHOTAM TRIKAMDAS	Avocat à la Cour Suprême de l'Inde, New-Delhi
H. B. TYABJI	Avocat au Barreau de Karachi, Pakistan

Secrétaire général: JEAN-FLAVIEN LALIVE
Avocat au Barreau de Genève, ancien Premier Secrétaire
de la Cour internationale de Justice

Secrétaire administratif: EDWARD S. KOZERA
Ancien chargé de cours de droit constitutionnel
à l'Université Columbia (New-York)

Les articles signés expriment les opinions personnelles de leurs auteurs. Leur publication dans la *Revue* signifie que la Commission internationale de Juristes les considère comme présentant un intérêt général. Elle n'entend pas pour autant faire nécessairement siennes les vues et conclusions de leurs auteurs. Sauf indication contraire, les articles non signés sont préparés par le Secrétariat de la Commission.

Les manuscrits d'articles ayant trait à la primauté du droit et à ses aspects particuliers seront examinés en vue de leur publication éventuelle. Ils devront être dactylographiés et adressés en double exemplaire au Secrétaire général de la Commission à Genève.

La *Revue*, publiée deux fois l'an en français, anglais, allemand et espagnol, est éditée et distribuée par la COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES
6, rue du Mont-de-Sion, GENÈVE, SUISSE

La REVUE DE LA COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES

est publiée deux fois par an par la COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES, Genève, Suisse. Abonnement, 9 francs suisses par an (\$ 2.00 U.S.; 10.-N.F.; Lire 1.300) payable d'avance. Si l'abonnement doit être suspendu, prière d'en aviser à temps la Commission; sinon, l'abonnement sera renouvelé d'office. Les demandes d'abonnement sont à adresser à la COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES ou, aux Sections nationales respectives des pays suivants:

FRANCE: "Libre Justice," 23 rue Gallilée, Paris-16e (10.-N.F.)

ITALIE: "Associazione Italiana Giuristi," Corso Vittorio Emanuele 116, Roma
(Lire 1.300)

La *Revue* est adressée, par courrier ordinaire sans frais de poste dans le monde entier; au cas où le destinataire désirerait que l'envoi soit effectué par avion, les frais seront à sa charge.

Le service de la REVUE est assuré gratuitement aux membres des Sections nationales de la Commission internationale de Juristes et des Associations affiliées à celle-ci.

*Veillez m'abonner à la REVUE DE LA
COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES*

Date:

Nom
(en majuscules)

Prénom

Rue

Lieu

Province

Pays

Inclus, veuillez trouver le montant de l'abonnement en un chèque bancaire de:

REVUE

DE LA

COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES

HIVER 1959
PRINTEMPS-ÉTÉ 1960

Rédacteurs: JEAN-FLAVIEN LALIVE
NORMAN S. MARSH

Tome II, No. 2

<i>Editorial</i>	LA PRIMAUTÉ DU DROIT: PROBLÈMES ACTUELS	3
<i>Kotaro Tanaka</i>	LA DÉMOCRATIE ET LA JUSTICE AU JAPON	7
<i>Terje Wold</i>	LE COMMISSAIRE DU PARLEMENT POUR L'ADMINISTRATION CIVILE EN NORVÈGE	21
<i>T. O. Elias</i>	LA NOUVELLE CONSTITUTION DU NIGÉRIA ET LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTÉS FONDAMENTALES	30
<i>Saba Habachy</i>	LE DROIT, LA MAGISTRATURE ET LE BARREAU DANS LES PAYS ARABES	48
<i>G. Mangin</i>	PROBLÈMES JUDICIAIRES DANS LES ÉTATS AFRICAINS DE LA COMMUNAUTÉ	76
<i>Norman S. Marsh</i>	L'ASSISTANCE JUDICIAIRE ET LE PRINCIPE DE LA LÉGALITÉ: ÉLÉMENTS D'UNE ÉTUDE DE DROIT COMPARÉ	96

NOTES

<i>Glenn G. Morgan</i>	LES FONCTIONS DE "SURVEILLANCE GÉNÉRALE" DE LA PROKOURATOURA DANS L'UNION SOVIÉTIQUE	119
<i>Note de la Rédaction</i>	L'INTERNEMENT ADMINISTRATIF ET LA PROTECTION DE LA LIBERTÉ D'EXPRESSION DANS L'INDE	134

DOCUMENTS

<i>Commission indienne de Juristes</i>	RAPPORT DU COMITÉ D'ENQUÊTE SUR LA SITUATION AU KÉRALA	139
--	--	-----

REVUE DES LIVRES 221

(Voir au verso)

COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES
GENÈVE

REVUE DES LIVRES

<i>Vladimir Gsovski et Kazimierz Grzybowski</i>	Gouvernement, Droit et Tribunaux en Union Soviétique et en Europe Orientale (<i>Leon Lipson</i>)	221
<i>Durga Das Basu</i>	Commentary on the Constitution of India; Shorter Constitution of India (<i>Norman S. Marsh</i>)	232
<i>Sompong Sucharitkul</i>	State Immunities and Trading Activities in International Law (<i>Jean-Flavien Lalive</i>)	234
<i>Frede Castberg</i>	Freedom of Speech in the West (<i>Vladimir M. Kabes</i>)	235
<i>Moses Moskowitz</i>	Human Rights and World Order (<i>Donald Thompson</i>)	236
<i>Edvard Hambro</i>	La Jurisprudence de la Cour internationale de Justice (<i>J.-F. L.</i>)	238
<i>The European Commission of Human Rights</i>	The European Commission of Human Rights, Documents and Decisions, 1955-1956-1957 (<i>J.-F. L.</i>)	238
<i>Henri Chambre</i>	Le Pouvoir Soviétique, Introduction à l'étude de ses institutions (<i>Curt Gasteyer</i>)	239
<i>André Tunc</i>	Les Etats-Unis (<i>V. M. K.</i>)	241
<i>Thomas I. Emerson and David Haber</i>	Political and Civil Rights in the United States (<i>V. M. K.</i>)	242
<i>Caroll C. Moreland</i>	Equal Justice Under Law; The American Legal System (<i>V. M. K.</i>)	242
<i>Edwin S. Newman</i>	Law of Civil Rights and Civil Liberties (<i>V. M. K.</i>)	242
<i>Emmanuel Blanc</i>	Les Institutions Françaises racontées aux Français (<i>J.-F. L.</i>)	244
<i>W. J. Wagner</i>	The Federal States and their Judiciary (<i>V. M. K.</i>)	245
<i>Institut für Ostrecht</i>	Studien des Instituts für Ostrecht/Munich (<i>C. G.</i>)	246
<i>Günther Albrecht</i>	"Dokumente zur Staatsordnung der Deutschen Demokratischen Republik" (<i>C. G.</i>)	249
<i>Union Internationale des avocats</i>	Les Barreaux dans le monde - Die Rechtsanwaltschaft in der Welt (<i>V. M. K.</i>)	250
<i>Union Internationale des avocats</i>	Les Juridictions internationales - International Courts (<i>V. M. K.</i>)	251
<i>Simon Planas-Suarez</i>	Política Internacional y Panamericanismo Ideal (<i>V. M. K.</i>)	252
<i>A. Giuffrè</i>	Primo Congresso Internazionale Dei Magistratie (<i>V. M. K.</i>)	252
<i>Paul Barton</i>	L'Institution concentrationnaire en Russie	253
<i>Alejandro Alvarez</i>	Le Droit Nouveau (<i>V. M. K.</i>)	253
<i>P. F. Gonidec</i>	Constitutions des Etats de la Communauté	253
<i>J. E. Godchot</i>	Les Constitutions du Proche et du Moyen-Orient (<i>V. M. K.</i>)	254
<i>Pierre-Bernhard Cousté</i>	L'Association des pays d'outre-mer à la Communauté économique européenne (<i>V. M. K.</i>)	254
<i>Hans Wiebringhaus</i>	Die Rom-Konvention für Menschenrechte in der Praxis der Strassburger Menschenrechtskommission (<i>V. M. K.</i>)	254
<i>Maurice Duverger</i>	La Cinquième République (<i>V. M. K.</i>)	255
<i>Francesco Carnelutti</i>	La Missione del Giurista (<i>V. M. K.</i>)	255
<i>Pietro Ferdas</i>	La Corte D'Assise; La Truffa Processuale (<i>V. M. K.</i>)	255
<i>Council of Europe</i>	European Yearbook, Vol. V (<i>J.-F. L.</i>)	256

ÉDITORIAL

LA PRIMAUTÉ DU DROIT: PROBLÈMES ACTUELS

La notion de Primauté du droit ou de légalité, telle que l'entend la Commission internationale de Juristes, concerne le fond du droit aussi bien que la procédure. Certes le juriste doit souvent s'efforcer de bien distinguer entre ces deux aspects de tout ordre juridique, mais ceux-ci ne peuvent aller l'un sans l'autre, comme on le verra dans la présente livraison de la *Revue*, où leur caractère indissociable se manifeste une fois de plus. Les principes juridiques même les plus élevés sont appelés à demeurer lettre morte s'ils ne sont assortis d'un mécanisme d'application efficace. Or l'efficacité de tout système juridique est directement liée à l'existence et à l'usage d'une procédure judiciaire digne de ce nom. Quelques exemples empruntés à des pays connaissant des régimes fort différents permettront d'illustrer cette idée. Les textes constitutionnels de l'Union soviétique et de l'Espagne contiennent des dispositions qui, à première vue, satisfont aux critères de la Primauté du droit. Aussi bien dans la Constitution soviétique de 1936 que dans le *Fuero de los Españoles* de 1945 on trouve d'impressionnantes énumérations des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui pourraient parfaitement figurer dans les constitutions de sociétés libres. Comparons cependant les deux documents à la Constitution de l'Union indienne de 1950, et à celle du Nigéria de 1960. Une différence fondamentale sépare les deux premiers textes des deux derniers: le citoyen trouve dans ceux-ci des garanties efficaces, et en particulier un mécanisme juridictionnel lui assurant la protection de ses droits. En Inde et au Nigéria, la magistrature est indépendante et le barreau est libre. En revanche, la Constitution de l'Union soviétique se borne à l'énoncé de principes que l'impératif catégorique de la toute-puissance du parti au pouvoir maintient fort éloignée de la réalité pratique. La notion de légalité socialiste, fondamentale dans l'Etat soviétique, a pris en conséquence une signification essentiellement politique. Pour l'individu, c'est une notion dépourvue du contenu éthique qui accompagne normalement l'idée de Primauté du droit. On constate un divorce semblable de la théorie et de la pratique dans le domaine des libertés civiles et politiques en Espagne, mais il se situe dans une perspective différente et est dû à d'autres raisons *. Ici, l'arbitraire de l'autorité étatique ne trouve aucun contrepois efficace, tout d'abord parce que le texte fondamental, le *Fuero de los Españoles* n'a pas été mis en vigueur par des lois et décrets d'application appropriés, ensuite parce que le pouvoir a pu

* La situation régnant en Espagne, considérée dans ses aspects juridiques et sous l'angle de la Primauté du droit, fait actuellement l'objet d'une étude approfondie de la Commission internationale de Juristes; cette étude sera publiée en temps utile.

créer et maintenir diverses juridictions d'exception, militaires ou autres. On a ainsi fortement affaibli une magistrature dont les traditions d'indépendance et de responsabilité vis-à-vis de la nation avaient survécu, dans une mesure non négligeable, à la pression constante et parfois subtile exercée par le régime. De là, entre autres choses, ces récents procès politiques qui choquent la conscience des peuples attachés à la liberté et à la primauté du droit.

La Commission a fréquemment souligné l'importance tant du fond (droit matériel) que de la procédure (droit formel) pour la protection des droits de l'homme, et c'est toujours en se référant à l'un et à l'autre qu'elle a défini la Primauté du Droit. Cette double préoccupation se trouve traduite dans plusieurs articles de la présente livraison de la *Revue*. Le convergence que ces articles montrent à cet égard est d'autant plus remarquable que leurs auteurs représentent des systèmes juridiques profondément différents, appliqués dans des pays parfois très éloignés les uns des autres.

Deux présidents de Cours suprêmes nous ont fait l'honneur de collaborer à la *Revue*. M. Terje Wold, Président de la Cour suprême de Norvège et Président de la Commission chargée d'examiner l'introduction de l'institution de l'*Ombudsman* en Norvège, expose les problèmes qui s'y rapportent. On sait que l'*Ombudsman* est le Commissaire parlementaire pour l'administration civile et militaire. Cette institution caractéristique des systèmes juridiques scandinaves, qui vient combler une lacune importante dans le mécanisme de contrôle des activités multiples et croissantes des administrations publiques, retient de plus en plus l'attention des spécialistes du droit public des autres pays. *Justice*, section britannique de la Commission internationale de Juristes, vient de créer un groupe d'étude qui examinera la possibilité d'adopter une institution analogue dans le Royaume-Uni. En Suisse, où le système, assez anachronique, du contrôle juridictionnel des actes de l'administration présente des insuffisances notoires, le Professeur Stephan Hürwitz, l'*Ombudsman* danois, a récemment donné devant des juristes réunis à Berne une conférence qui a suscité un vif intérêt sur l'expérience qu'il a de cette charge.

M. Kotaro Tanaka, *Chief Justice* du Japon et membre éminent de la Commission internationale de Juristes, expose dans la *Revue* certains problèmes d'importance relatifs à l'administration de la justice dans le Japon d'aujourd'hui. Ses observations et ses conclusions ont une portée qui dépasse le cadre de son pays, car elles traduisent l'évolution d'institutions juridiques nouvelles dans une démocratie. Les anciennes traditions d'indépendance de la magistrature japonaise viennent d'être renforcées par le prestige et l'influence croissante d'un Barreau plus sûr de sa force. Cette évolution a beaucoup accru la confiance de la nation dans l'administration actuelle de la justice.

La naissance rapide de nombreux Etats indépendants en Afrique retient depuis un certain temps l'attention de la Commission. Deux articles sont consacrés dans la présente *Revue* aux questions juridiques qui se posent dans les Etats d'Afrique. M. T. O. Elias, juriste nigérien qui est l'un des grands spécialistes du droit africain, analyse les dispositions consacrées aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales dans la nouvelle constitution du Nigéria qui entrera en vigueur le 30 septembre 1960. Il est remarquable que celle-ci ait fait de larges emprunts à la Convention sur la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome en 1950. Le deuxième article consacré à l'Afrique traite des problèmes de la magistrature dans les Etats de la Communauté. Il est dû à un magistrat français, M. G. Mangin, qui examine les problèmes de l'administration de la justice au cours de la période transitoire où se situent la décolonisation des Etats de la Communauté et leur accession rapide à l'indépendance. L'auteur, qui s'inspire de sa longue expérience de magistrat en Afrique, souligne l'importance d'institutions judiciaires solides et d'un Barreau compétent dans l'épanouissement et la conquête de la stabilité de ces nouveaux Etats, actuellement aux prises avec des problèmes d'une complexité déconcertante.

M. Saba Habachy appartient à cette catégorie assez rare de juristes qui ont tout à la fois une expérience étendue d'avocat, de magistrat et de professeur de droit. Il publie ici un article relatif au droit, à la magistrature et au barreau dans les pays arabes. Les particularités du droit islamique ont conduit l'auteur à envisager son sujet d'un point de vue plus large que celui qui avait été adopté dans les articles antérieurs de la *Revue* consacrés à l'organisation du Barreau dans différents pays. Dans le cas présent, il n'a pas été possible de dissocier l'étude de la magistrature et du barreau de celle des règles de fond, mais la Rédaction de la *Revue* est d'avance persuadée que cette vue globale sera appréciée par le lecteur. Cette série d'articles sur le Barreau se poursuivra dans la prochaine livraison par une étude sur l'organisation du Barreau en Inde.

La présente *Revue* contient encore un autre article sur le contrôle de l'administration: le Professeur Glenn Morgan y analyse certains aspects de la *Prokouratoura* soviétique, dont l'organisation générale a déjà été exposée dans une précédente livraison de la *Revue*.

Enfin M. Norman S. Marsh, dans une analyse fondée sur les résultats d'un colloque organisé à Oxford pendant l'automne de 1959 par le *Committee on Comparative Law* du Royaume-Uni, examine la question de l'assistance judiciaire dans ses rapports avec la Primauté du droit. La Commission internationale de Juristes a insisté à maintes reprises sur le fait que l'égalité de tous devant la justice postule l'existence d'un système d'assistance judiciaire qui soit bien

organisé et facilement accessible. Les expériences faites dans les divers pays devraient, semble-t-il, contribuer à développer et à améliorer une institution qui, presque partout, laisse encore beaucoup à désirer.

La Rédaction présente quelques remarques sur le livre consacré par M. Durga Das Basu, le constitutionnaliste indien bien connu, à la détention préventive et à la protection de la liberté d'expression en Inde. C'est là une question qui préoccupe toujours plus vivement la Commission, et sur laquelle une enquête est en cours. Des exemples de détention extra-judiciaire ont récemment provoqué de graves inquiétudes sur les risques d'abus inséparables de ce système, même dans des pays où les garanties de procédure sont une tradition bien établie, et notamment en France où la question fait l'objet de vives discussions.

La présente livraison de la *Revue* se signale par deux nouveautés: la publication d'un Document et l'extension donnée à l'une de nos rubriques habituelles. Le Document est un rapport de la Commission Juridique d'Enquête à propos de l'état de Kerala; cette Commission, composée d'éminents juristes indiens, s'est livrée à une enquête impartiale sur les faits qui ont marqué les vingt-sept mois de pouvoir exercé par le parti communiste dans cet état de l'Inde. Bien que l'expérience du Kerala ait un caractère régional, on y retrouve des éléments caractéristiques des techniques politiques et juridiques mises en œuvre dans divers pays placés sous la domination communiste.

D'autre part, la rubrique des comptes rendus bibliographiques a été beaucoup développée. La Rédaction espère que les lecteurs des publications de la Commission, qui comptent des représentants de toutes les professions juridiques, accueilleront avec plaisir cette revue plus abondante et plus variée des ouvrages et articles pouvant les intéresser.

J'ajouterai, pour conclure, qu'à partir du prochain numéro de la *Revue* il sera demandé aux lecteurs de souscrire un abonnement d'un prix modique. Le *Bulletin* et les *Nouvelles* de la Commission internationale de Juristes continueront à faire l'objet d'une diffusion gratuite, mais l'augmentation des charges qu'entraînent les publications de la Commission et le constant accroissement du nombre des lecteurs ne permettent pas de poursuivre la diffusion gratuite de la *Revue*. Celle-ci paraîtra régulièrement deux fois l'an dans les quatre langues de la Commission, et la Rédaction est convaincue que les juristes qui la reçoivent et la lisent voudront continuer à le faire et par là montrer une fois encore qu'ils approuvent les buts de la Commission internationale de Juristes et qu'ils appuient son action pour la reconnaissance universelle de la Primauté du droit.

JEAN-FLAVIEN LALIVE

LA DÉMOCRATIE ET LA JUSTICE AU JAPON

Le système judiciaire qui est en vigueur au Japon depuis le début de l'ère Meidji (1868) s'est inspiré de systèmes européens, français d'abord, puis allemand. C'est la Constitution de la Prusse qui a marqué de son empreinte la Constitution de 1889 (Constitution Meidji) laquelle partageait les pouvoirs publics en législatif, exécutif et judiciaire dans le cadre d'une monarchie constitutionnelle, suivant ainsi le principe de la séparation des pouvoirs de Montesquieu. D'après la Constitution, le pouvoir judiciaire était exercé par les tribunaux au nom de l'empereur, détenteur de l'autorité souveraine; son indépendance était garantie, l'exécutif n'intervenant que rarement – sinon jamais – pour modifier la teneur d'une décision judiciaire. * Toutefois l'administration des tribunaux relevait du Ministère de la justice, et comme le ministre de la justice faisait partie du Cabinet, les tribunaux semblaient dépendre de l'exécutif; en fait, les magistrats n'avaient qu'une indépendance relative.

Le système législatif qui fut élaboré, sur le fond du droit comme sur la procédure, fut inspiré des principes en vigueur dans les pays de l'Europe continentale; la législation fut codifiée, et non fondée sur le *common law* et la jurisprudence des tribunaux, comme dans les pays anglo-saxons. Furent successivement promulgués, un code civil, un code de commerce, un code pénal, un code de procédure civile et un code d'instruction criminelle. Les législateurs ont incorporé dans le code civil quelques traditions du droit coutumier,

* On relève en 1891 un cas exceptionnel d'intervention de l'exécutif dans le jugement d'un tribunal. Le prince héritier de l'Empire de Russie (le futur empereur Nicolas II) fut, au cours d'un voyage à Otsu, près de Kyoto, attaqué et blessé par un agent de police. En raison de la situation délicate des relations russo-japonaises, le gouvernement japonais estimait qu'une agression aussi grave commise contre un membre de la famille royale russe méritait la peine capitale. Or les dispositions du code pénal japonais ne visaient que les tentatives d'assassinat perpétrées contre un membre de la famille impériale japonaise et ne mentionnaient pas expressément les agressions commises contre un membre d'une famille royale étrangère. Le maximum de la peine frappant les tentatives d'assassinat en général était l'emprisonnement à vie. Le gouvernement exerça une pression sur la Cour de cassation (*Daishin-in*) qui avait été saisie du cas. Mais le Président de la Cour, Iken Kojima, jugeant en conscience et avec courage, passa outre à l'intervention politique du gouvernement; il condamna l'accusé à la prison à perpétuité et affirma ainsi l'indépendance du pouvoir judiciaire. Kojima fut considéré comme un héros et devint le symbole de l'esprit de justice; son exemple a encouragé les générations qui sont succédé jusqu'à aujourd'hui. C'est le fameux procès d'Otsu.

notamment sur les relations familiales et les successions; mais dans l'ensemble, ils l'ont calqué sur le droit allemand, lui même issu du droit romain. Les autres codes dérivèrent également de la législation allemande; mais au cours des vingt dernières années, des éléments anglo-saxons ont été introduits dans le titre des Sociétés du code du commerce, notamment dans le domaine du régime financier des Sociétés.

La jurisprudence et l'enseignement du droit dans les universités s'inspiraient également des traditions allemandes. Perdant de vue l'objet des lois et des règlements, les théoriciens du droit se consacraient exclusivement à l'étude de la jurisprudence théorique et analytique, sans tenir compte des autres sciences sociales ni des exigences de la vie sociale; ils encombraient leur mémoire et leur cerveau de ces abstractions étrangères au véritable esprit juridique. Ces tendances, et aussi une méthode d'enseignement trop exclusivement scolastique, paralysaient le développement de la jurisprudence et nuisaient à une bonne administration de la justice. La procédure, qui n'est qu'un ensemble de règles de forme, était compliquée par la prolifération de théories édifiées sur des abstractions. Les avocats en arrivaient à oublier l'objet de leur procès pour donner au tribunal le spectacle de jongleries verbales, ou user le meilleur de leur talent à prendre le tribunal en défaut. La longueur des procès devint ainsi une maladie chronique de la vie judiciaire.

Le Constitution démocratique de 1946 a apporté nombre de réformes radicales dans tous les secteurs de l'administration publique, et l'une des plus importantes fut la réforme du système judiciaire. C'est d'ailleurs grâce à l'appui des autorités d'occupation que cette réforme a pu être menée à bien, au même titre que bien d'autres réformes inspirées du même esprit démocratique telles que l'égalité devant la loi, le vote des femmes, l'abolition de la noblesse et de la famille patriarcale (avec sa *patria potestas*), la liberté religieuse, la réforme agraire, la liberté syndicale, la réforme de la Chambre haute, etc. La réforme judiciaire fut le fruit d'une coopération particulièrement étroite entre les autorités d'occupation, le gouvernement et les milieux judiciaires japonais: en effet, la réforme n'exigeait pas la conciliation d'intérêts opposés ou de politiques divergentes; elle était d'ordre strictement technique et visait simplement à adapter l'organisation de la justice à la mission qu'elle avait à remplir.

Aux termes de la nouvelle Constitution, le pouvoir judiciaire appartient à une Cour suprême et aux Juridictions d'un niveau inférieur qui seront établies par la loi (Article 76, paragraphe 1). Tout le pouvoir judiciaire est concentré dans cet ensemble hiérarchisé de juridictions de droit commun: le paragraphe 2 du même article interdit la création de juridictions d'exception comme l'étaient le tribunal administratif que connaissait l'ancienne constitution et les

tribunaux militaires qui impliquent l'existence d'une armée. La compétence de l'ancien tribunal administratif était réduite à un nombre très limité de cas, alors qu'aujourd'hui tout recours contre un acte prétendument illégal d'un agent de l'exécutif peut être porté devant les tribunaux ordinaires; dans les cas où le recours contre une décision exécutoire doit être porté devant un organe de l'administration, cet organe a, en première instance, une compétence arbitrale, et ce sont les tribunaux ordinaires qui, comme surarbitres, connaissent du recours en appel. En bref, dans le nouveau système, les tribunaux ont compétence en matière civile et répressive, comme dans le passé, et de plus en matière de contentieux administratif au sens le plus large, comme en matière d'impôts, de réglementation du travail, ou de l'agriculture, d'enseignement, d'administration locale. Enfin, aujourd'hui comme avant, le contentieux électoral relève de ces mêmes tribunaux.

Le pouvoir le plus important donné aux tribunaux par la nouvelle constitution est celui de se prononcer sur la validité constitutionnelle des lois, règlements ou décisions de l'administration. C'est le pouvoir de contrôle constitutionnel, comme aux Etats-Unis le système des "freins et contrepoids" du judiciaire sur le législatif. On sait que ce système a son origine dans la jurisprudence créée par John Marshall, Président de la Cour suprême des Etats-Unis de 1801 à 1835, mais qu'il n'est appliqué en Europe que par quelques pays comme l'Allemagne et l'Italie qui ont créé des tribunaux constitutionnels. Le Japon, qui avait adopté le système juridique du continent, s'est rangé au système américain dans la constitution de 1946; dans l'ancienne constitution, les juges japonais devaient appliquer les lois sans pouvoir contrôler leur conformité à la Constitution; l'Article 81 de la nouvelle Constitution porte que "la Cour suprême statue en dernier ressort, et peut se prononcer sur la constitutionnalité d'une loi, d'une ordonnance, d'un règlement ou d'une décision de l'administration". Toutefois, l'interprétation de cette disposition n'est pas sans soulever certains doutes. Certains juristes estiment que, même en l'absence de tout litige, la Cour suprême peut rendre en premier et dernier ressort un arrêt de principe sur la validité constitutionnelle d'une loi. M. Mosaburo Suzuki, Président du comité exécutif du Parti socialiste, a attaqué devant la Cour suprême la loi sur la création d'une force de réserve de la police et l'ordonnance d'application; la Cour suprême s'est déclarée incompétente, motif pris de ce que, dans le système constitutionnel actuel, elle n'avait pas qualité pour rendre un arrêt de principe, mais ne pouvait se prononcer qu'à l'occasion d'un litige (arrêt rendu en octobre 1952 par la Cour suprême en audience solennelle).

Pendant les onze années qui se sont écoulées depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle organisation judiciaire, la Cour suprême n'a déclaré une loi inconstitutionnelle qu'une seule fois, cela dans

l'affaire d'Akahata (Drapeau rouge); le point de droit était de savoir si une ordonnance prise sous l'autorité des forces d'occupation et qui limitait la liberté d'expression demeurerait applicable, alors que le Japon avait recouvré son indépendance dans le cadre de la nouvelle Constitution; la Cour suprême admit le pourvoi de l'inculpé, l'application de cette ordonnance par les tribunaux inférieurs étant contraire à la Constitution. Toutefois, l'opinion de la majorité était divisée: les uns se fondaient sur le fait que l'ordonnance avait cessé d'avoir effet après la proclamation de l'indépendance et que son application n'était pas constitutionnelle; les autres faisaient valoir que cette ordonnance n'était pas légale, puisque la nouvelle Constitution protégeait la liberté d'expression; la minorité aurait voulu rejeter le pourvoi, l'ordonnance étant applicable à ce délit puisqu'il avait été commis pendant qu'elle était en vigueur. Les décisions de la Cour suprême ont porté sur des problèmes constitutionnels qui découlaient de 47 articles sur les 103 que contient la Constitution. Ces décisions ont soulevé plus de 600 points de droit.

Si la Cour suprême a presque toujours confirmé jusqu'ici la validité des lois dont le caractère constitutionnel était mis en doute, il ne faudrait pas en conclure qu'elle n'a pas pris très au sérieux sa fonction de tribunal constitutionnel. Rendre des décisions affirmatives sur des problèmes constitutionnels demande en effet autant d'étude et de réflexion que se prononcer par la négative. On ne saurait nier que pendant la période de transition qui a suivi la guerre, la Cour a beaucoup contribué à confirmer et préciser le droit, en défendant les lois et ordonnances contre des attaques venues de différents côtés. La compétence accordée à la Cour suprême, qui maintenant juge en dernier ressort de la légalité constitutionnelle des lois, lui donne une situation infiniment plus forte que celle de la Cour instituée sous l'ancien système. Mais surtout, ce régime complète la protection des libertés et droits fondamentaux garantis par la nouvelle Constitution. Il est vrai que l'ancienne Constitution garantissait certains droits, mais la Diète pouvait adopter des lois qui en limitaient l'exercice. D'après la nouvelle constitution, non seulement il est impossible que la loi limite les droits qu'elle garantit par ailleurs, mais de plus, toute loi qui les limiterait pourrait être frappée de nullité. On appelle populairement la Cour suprême la "gardienne de la Constitution", et en effet il n'est nullement déraisonnable de la considérer comme le bouclier des droits de l'homme.

Il est dit dans la nouvelle Constitution que les droits fondamentaux de l'homme n'ont pas été créés par l'Etat, mais que ce sont des institutions éternelles et universelles, communes à tous les hommes, antérieures aux Etats et fondées sur le droit naturel (voir le Préambule et l'Article 11). Mais le peuple doit se garder d'abuser

de ses droits, et il lui appartient dans tous les cas, de les utiliser en vue du bien public (Article 12). Le bien public procède de la nature du corps social appelé l'Etat. La Cour suprême a pour devoir de déterminer les limites respectives de ces deux concepts lorsqu'elle se prononce sur les cas concrets qui lui sont soumis. A la différence de l'ancienne Constitution qui était fondée sur le positivisme juridique, la nouvelle Constitution s'appuie sur le droit naturel. Le caractère supraconstitutionnel du droit naturel est nettement énoncé dans le préambule: "Ce principe (de la démocratie) est un principe universel de l'humanité sur lequel repose la présente Constitution. Nous rejetons et annulons toutes les constitutions, lois, ordonnances ou arrêtés qui sont en contradiction avec ce principe".

La Constitution confère un caractère encore plus sacré au droit naturel en attribuant aux tribunaux, notamment à la Cour suprême, le pouvoir de revision judiciaire. Les droits fondamentaux découlant du droit naturel sont inscrit dans la Constitution, qui en même temps confère aux tribunaux le pouvoir de reviser tout acte représentant une violation de ces droits. C'est à ce titre que la Cour suprême agit comme gardienne du droit naturel et protège la nation de l'anarchie et de la dictature. Sauvegardant aussi les droits fondamentaux, elle garantit le respect du Principe de la Légalité.

Afin de mettre la Cour suprême et les tribunaux des instances inférieures en mesure de s'acquitter de leurs fonctions, il faut garantir leur indépendance sous ses deux aspects, à savoir l'indépendance des juges et celle des tribunaux. L'ancienne constitution reconnaissait et garantissait dans une large mesure l'indépendance des juges, mais la nouvelle Constitution la rend plus totale. Le traitement alloué aux juges, qui était autrefois inférieur à celui des fonctionnaires de l'exécutif, lui est maintenant légèrement supérieur. En ce qui concerne les juges de la Cour suprême, le Président, aux termes de la Constitution, est nommé directement par l'empereur, de même que le Premier ministre (Article 6, paragraphe 2); les quatorze autres juges reçoivent les mêmes prérogatives que les ministres d'Etat. Le président de la Cour suprême a les mêmes émoluments que le Premier ministre, et le traitement des autres juges est celui des ministres d'Etat. C'est le cabinet qui présente la candidature du président de la Cour suprême et nomme les autres juges, l'empereur procédant à la nomination officielle du Président comme il le fait pour le Premier ministre. On peut noter ici que la nomination des juges de la Cour suprême doit être confirmée tous les dix ans par le peuple; cette mesure correspond, semble-t-il, à la ratification de la nomination par le Sénat des Etats-Unis; en fin de compte, cette institution permet la révocation des juges (Article 79). Les juges de la Cour suprême et ceux des tribunaux de procédure sommaire (correspondant aux tribunaux civils de première instance ou aux justices de paix) prennent leur retraite

à l'âge de 70 ans, et les juges des autres tribunaux à l'âge de 65 ans.

La Cour suprême ne se compose pas uniquement de juges de carrière, et en cela elle diffère du *Daishin-in*, la plus haute instance de l'ancien système, qui correspondait à peu près à la Cour de cassation des pays du continent européen. Un tiers environ des membres de la Cour suprême sont des juges de carrière : les autres sont d'éminents juristes, des hommes ayant une expérience pratique du droit constitutionnel ou administratif, des professeurs de droit ou des diplomates. C'est parce que l'on a étendu les pouvoirs de la Cour suprême (qui englobent désormais, nous l'avons dit, la révision judiciaire de la législation) que l'on y fait siéger des spécialistes du droit civil ou pénal, à côté de non spécialistes ayant des connaissances et une expérience variées. On a ainsi reconnu la nécessité d'avoir à ce niveau élevé des hommes aux vues larges et ayant au plus haut degré le sens de la chose publique.

Le Japon d'aujourd'hui applique pour le choix de ses juges ordinaires des méthodes encore très éloignées de celles des États-Unis, où les juges sont choisis parmi les juristes en général. Pour devenir juge, procureur ou avocat, un diplômé de l'Université passe l'examen d'accès à la magistrature, puis doit faire un stage de deux ans dans une école spéciale, l'Institut de formation et de recherche juridiques, qui dépend de la Cour suprême.

A l'heure actuelle, il y a au Japon environ 2200 juges, y compris 450 assesseurs et 700 juges de tribunaux de procédure sommaire. Pour devenir juge, l'assesseur est tenu de siéger au moins dix ans dans les tribunaux. On compte d'autre part environ 6000 avoués et avocats. Les professions juridiques représentent donc un effectif très faible par rapport à la population du Japon, qui compte 90.000.000 d'habitants. C'est là une des causes des lenteurs de la justice.

Les avocats ont constitué des associations régionales du Barreau, qui se sont réunies en une Fédération nationale. La loi de 1949 relative à la profession juridique, qui régleme les activités des avocats et de leurs associations, a libéré les avocats de toute surveillance de la part du gouvernement et des tribunaux et a conféré l'autonomie complète à leurs associations. Cette loi contribuera certainement à relever la situation sociale des avocats, qui autrefois étaient peu considérés. Jusqu'à une époque récente, le Japon n'avait pas d'organisation comparable à l'Association du Barreau des États-Unis qui, groupant non seulement les avocats, mais les juges, les procureurs, les professeurs de droit et d'autres juristes, exerce tant d'influence dans le monde juridique et dans la société. L'existence d'une telle association est absolument nécessaire au Japon, puisque c'est un moyen important de parvenir à l'un des buts de la magistrature, qui est de coordonner les diverses questions relatives à l'organisation intérieure des tribunaux. C'est pour cette raison qu'une

association du Barreau a été fondée en 1952, mais elle commence à peine à se développer. Il reste à voir si cette nouvelle association se développera selon de bons principes, s'acquittera de sa mission de collaboration avec la magistrature et acquerra dans la société l'influence dont jouit l'association américaine.

Le nouveau régime garantit l'indépendance du pouvoir judiciaire en confiant à la Cour suprême, siégeant en séance plénière, l'administration générale des affaires judiciaires. Les quinze membres de la Cour suprême se réunissent une fois par semaine et se prononcent sur l'adoption, l'amendement ou l'abrogation des règlements relatifs à la Justice, sur la nomination des magistrats et du personnel auxiliaire des tribunaux, sur les budgets des tribunaux etc. Chaque juridiction a, d'autre part, sa propre conférence de juges, qui gère ses affaires administratives. L'administration des tribunaux qui, sous l'ancien régime, était de la compétence du ministre de la justice, se trouve ainsi complètement à l'abri des influences politiques. Le ministre de la justice, qui est membre du Conseil des ministres et correspond à peu près à l'*attorney-general* des Etats-Unis, a des fonctions judiciaires en ce sens qu'il contrôle l'activité des parquets et l'exécution des peines, et assure la préparation des textes législatifs sur les questions d'ordre judiciaire et les présente à la Diète.

N'appartenant pas au Cabinet, le président de la Cour suprême n'a pas le même statut que le Lord Chancelier de Grande-Bretagne; son statut diffère aussi de celui du président de la Cour suprême des Etats-Unis, en ce qu'il supervise l'administration des tribunaux dans l'ensemble du pays. Il est le premier juge dans l'ordre de préséance, et il préside les réunions des juges qui traitent des questions administratives. Puisque la Cour suprême assure l'administration des tribunaux, elle dispose d'un secrétariat dont l'effectif est comparable à celui de l'ancien Ministère de la justice.

Le pouvoir réglementaire conféré à la Cour suprême a une importance particulière: c'est la Cour suprême qui prend des règlements sur la procédure, sur l'exercice des professions judiciaires, sur l'organisation des tribunaux et sur l'administration de la justice (Constitution, Article 77, paragraphe 1). De sa création, pendant l'été de 1947, à ce jour, la Cour suprême a pris environ 150 règlements, en matière notamment de procédure civile et criminelle. Les juges de la Cour suprême discutent sur la portée de ce pouvoir réglementaire: certains pensent que puisque la loi a la primauté sur les règlements, ceux-ci ne peuvent être adoptés que dans les limites déjà fixées par une loi; d'autres estiment qu'une loi peut être modifiée par un règlement; enfin, selon une troisième opinion, lois et règlements ont la même autorité, si bien que, en cas de conflit, la question litigieuse doit être réglée en tenant compte de la date où l'un ou l'autre a été adopté. A ce jour, la Cour suprême n'a pris que des règlements définissant les modalités d'application de lois.

Comme nous l'avons déjà dit, la nouvelle Constitution a nettement rehaussé la situation morale des magistrats et des tribunaux par rapport à l'ancien régime. Le pouvoir judiciaire, troisième pouvoir dans l'Etat, est aujourd'hui pleinement indépendant, sur un pied d'égalité avec les pouvoirs exécutif et législatif. Si l'exécutif ou le législatif s'immisçait dans la justice, le Principe de la Légalité serait en danger; le pouvoir judiciaire est, aux termes de la Constitution, le gardien de l'ordre juridique, des libertés et de la justice.

Il y a dix ans un conflit s'éleva entre le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire; le différend portait sur l'interprétation de l'article 62 de la Constitution qui confère aux deux chambres de la Diète le pouvoir de mener des enquêtes "sur des questions de gouvernement". Ce pouvoir impliquait-il un droit de regard sur les tribunaux? Aux termes de cet article, chaque Chambre de la Diète peut, lors d'enquêtes menées sur des questions de ce genre, ordonner la comparution et la déposition de témoins et la présentation de documents. C'est pourquoi, se saisissant d'une affaire qui avait été soumise à un tribunal d'instance inférieure, et qui donnait lieu dans le public à des critiques au sujet de la peine prononcée et sur d'autres points encore, la Commission judiciaire de la Chambre Haute avait entrepris une enquête et fait des commentaires défavorables avant que le tribunal ne se fût définitivement prononcé. Le 20 mai 1949, la Conférence des juges de la Cour suprême adressa au président de la Chambre Haute une lettre ouverte sous la signature du président de la Cour supérieure. Elle y protestait contre les actes de la Commission, faisant valoir que seuls les tribunaux, investis du pouvoir judiciaire, ont le pouvoir de s'interroger sur la rectitude d'un jugement et de mener une enquête sur la preuve des faits et sur l'application de la peine, et que la Diète ne pouvait se réclamer de l'article 62 de la Constitution pour revendiquer ce pouvoir. De plus, il est assez souvent arrivé qu'un plaideur mécontent du jugement prononcé contre lui adresse une pétition au Comité des poursuites contre les juges, en invoquant la loi sur la mise en accusation des juges; mais de tels recours ne s'expliquent que par une interprétation erronée du système de mise en accusation. Heureusement on ne connaît pas encore de cas où le Comité ait donné suite à une telle pétition et exigé le renvoi du juge ainsi accusé.

Il est évident que la nouvelle Constitution a investi les tribunaux et les juges de pouvoirs très étendus, mais on peut se demander s'ils ont vraiment acquis un prestige à la mesure de leurs responsabilités. Il nous faut, hélas, reconnaître qu'au Japon, au contraire de ce qui se passe en Angleterre et en Amérique, le peuple n'apprécie pas à sa juste valeur l'importance des tribunaux et ne porte guère d'intérêt aux travaux de la magistrature. Telle est du moins la conclusion que l'on peut tirer des articles de journaux qui ont fait le point de l'opinion publique lorsque le peuple a été récem-

ment appelé à élire les juges de la Cour suprême en même temps que ses députés à la Chambre des représentants. Il semble bien que la grande majorité des électeurs ignoraient tout, non seulement des jugements que chacun de ces juges avait rendus, ou des avis qu'ils y avaient exprimés, mais aussi de leur personnalité, de leur intelligence ou de leur carrière. La population en général est trop préoccupée de sa vie quotidienne; on ne pense qu'aux prix des produits de première nécessité, au rationnement alimentaire, aux impôts, à l'admission des enfants à l'école, etc.; on ne comprend pas que le maintien de l'ordre social au moyen de la justice administrée par les tribunaux est la pierre angulaire d'une collectivité démocratique. Aussi le peuple ne s'est-il en général intéressé que de loin à cette élection, et les voix en faveur du remplacement de chacun des juges désignés n'ont représenté que dix pour cent environ du nombre total des votes exprimés. On peut supposer que, pour la plupart, les bulletins avaient été déposés en application de directives données par les chefs des syndicats, par certains éléments des partis de gauche et en particulier par les communistes. Ce système de revision est maintenant en butte à de nombreuses critiques, et beaucoup insistent pour qu'il soit modifié. Néanmoins il est indéniable qu'il a servi à créer des liens psychologiques entre la population et la Cour suprême et a ainsi rehaussé le prestige de la Cour.

Le maintien de l'ordre dans les tribunaux et l'expédition plus rapide des affaires, tels sont les deux grands problèmes que les tribunaux ont à résoudre au Japon. Avant la fin de la Seconde guerre mondiale, les annales judiciaires du Japon n'offrent presque aucun exemple de désordre dans un tribunal pendant un procès. Mais depuis que les Japonais jouissent de la liberté de parole, de la liberté de la presse et de la liberté d'association, les tribunaux sont devenus une cible et un terrain de propagande et les communistes en particulier ne se sont pas fait faute d'en profiter. Les dispositions du Code d'instruction criminelle, la manière dont on l'applique d'habitude et la psychologie des juges, autant d'éléments qui ne permettraient pas de réprimer efficacement les excès des plaideurs, des avocats et des spectateurs qui veulent abuser du principe de la publicité des débats. Il convient à cet égard de mentionner que le juge japonais ne dispose d'aucun pouvoir pour sanctionner l' "outrage à magistrat", délit dénommé *contempt of court* dans les pays de *Common Law*.

Il serait souhaitable que le droit pénal prévoie des sanctions frappant les tentatives d'obstruction à l'exercice de fonctions publiques ou au déroulement d'un procès; en fait, les dispositions en vigueur ne sont pas utilisées parce qu'elles pourraient entraver l'audition des témoins et que le procureur peut difficilement en faire usage pour réprimer les menaces, les insultes, les cris et autres actes d'obstruction au déroulement des débats. S'inspirant du concept

anglais et américain du *contempt of court*, les législateurs ont en 1951 promulgué une loi sur le maintien de l'ordre dans les tribunaux; mais on peut douter que vingt jours de détention et une amende de 30.000 yens, qui sont les peines maximales applicables à ces délits, puissent faire hésiter ceux qui, comme les communistes, veulent méconnaître la Constitution, le pouvoir de l'Etat et l'autorité des tribunaux et font tout ce qu'ils peuvent pour les défier. Il n'est pas sûr non plus que la nouvelle loi protège la dignité des tribunaux et assure le déroulement des procès dans l'ordre. Depuis quelque temps, les désordres dans les salles de tribunaux sont devenus moins fréquents, parce que ceux qui cherchent à saper leur autorité ont changé de tactique. Pour continuer à harceler les magistrats, ils utilisent maintenant la procédure, par exemple le droit de contester une décision du juge. En tout état de cause, il faut que les juges sachent discerner la véritable nature des cas de ce genre et se prononcent avec courage et résolution.

La lenteur des procès est depuis l'antiquité un mal qui sévit dans le monde entier. Au Japon, où il est chronique, toute personne de bon sens sait que dans le cas d'une affaire civile de peu d'importance (par exemple un litige banal au sujet de la location d'une maison ou d'une terre) trois ou quatre ans au moins s'écouleront avant que le jugement définitif soit prononcé par la cour de dernier ressort, si l'affaire va jusque là. Le prononcé du jugement sur une affaire pénale ne prendra guère moins de temps, s'il y a appel devant une cour d'instance supérieure.

Les journaux, en général, critiquent âprement les retards de la justice. Si cette situation se prolonge, il deviendra presque impossible de faire appliquer la justice et de protéger les droits fondamentaux de l'homme, qui sont la raison d'être des tribunaux; ces derniers ne peuvent alors espérer garder la confiance du peuple.

Il y a peu de chance que la situation s'améliore si les juges ne renoncent pas aux méthodes inefficaces du passé et s'ils continuent à s'en remettre à des solutions de facilité. L'administration de la justice exige non seulement une juste interprétation de la loi (fondée sur la science juridique) et la recherche de la vérité (au sens historique) mais aussi le souci d'une bonne administration. Au Japon les juges se préoccupent traditionnellement d'avoir les deux premières qualités, mais n'attachent souvent aucune importance à la troisième. Il faut éveiller la conscience des juges, les pousser à cultiver ces trois qualités au même titre. Dans l'exercice de leurs fonctions, les juges japonais devraient se rappeler l'adage: "Retard de justice, déni de justice".

Il ne suffit pas cependant pour accélérer la justice de préparer l'esprit des juges et de raffermir leur volonté. Les avocats sont aussi responsables que les magistrats des retards apportés à l'administration de la justice. Lorsqu'un avocat ne s'estime pas suffisamment

prêt pour la date prévue et demande plusieurs remises successives ou qu'il propose d'apporter des témoignages inutiles, le juge y consent, bien souvent pour que le procès se déroule dans le calme à défaut d'autre raison. Il arrive souvent aussi que la partie perdante dans un procès au civil en première instance, ou son avocat, même s'ils savent pertinemment que le cas est sans espoir, fassent appel devant une instance supérieure à seule fin de retarder le plus longtemps possible l'exécution du jugement. Comme en droit japonais les frais tarifés que le gagnant peut recouvrer de la partie perdante ne comprennent pas les honoraires de l'avocat, la partie perdante peut interjeter appel aux frais de l'adversaire sans courir de grands risques. Afin d'empêcher les appels purement dilatoires, il serait souhaitable que les honoraires de l'avocat soient désormais compris dans les frais. Dans les procès criminels, la personne condamnée ou son avocat interjette souvent appel afin de retarder l'exécution de la sentence.

Les codes de procédure civile et d'instruction criminelle contiennent quelques dispositions destinées à empêcher l'abus du droit de recours, mais en pratique ces dispositions sont rarement appliquées. De plus, comme l'article 31 de la Constitution stipule qu'aucune peine criminelle ne peut être imposée sauf conformément à la procédure, les avocats prennent prétexte même d'un vice de forme qui ne pourrait nullement modifier le résultat d'un procès pour interjeter appel en invoquant la violation de la Constitution. C'est pour ces raisons que le nombre des cas en suspens devant la Cour suprême atteint 4.000, et que la Cour travaille sans relâche pour les liquider. Il faut que les juges se rappellent que leur temps n'appartient ni à eux ni aux parties mais au public, et les avocats devraient aussi aider à accélérer les débats.

Nous n'avons pas essayé d'examiner en détail les sauvegardes assurées par la procédure, en ce qui concerne particulièrement la protection des droits de l'homme. Quelques principes fondamentaux, anciens ou nouveaux, occupent une place d'honneur puisqu'ils sont incorporés à la Constitution elle-même; nous pouvons citer la clause de la "procédure régulière", la restriction des pouvoirs d'arrestation, de détention et de saisie, etc., le droit d'instruction contradictoire, le droit de se faire représenter par un avocat, le droit qu'a un témoin de refuser de répondre lorsque sa réponse risque en l'incriminer et l'interdiction de condamner sur simple aveu.

Il convient de remarquer qu'en procédure criminelle, le Japon reconnaît le principe des "parties", et non le principe du "ministère public" qui prévaut dans les pays ayant adopté le système continental. Cette notion nouvelle a modifié la position du ministère public, et il se trouve sur le même pied que l'accusé pour ce qui est du procès.

En résumé, la nouvelle Constitution a édicté un ensemble de

dispositions qui doivent donner un caractère plus démocratique au système judiciaire du Japon. Afin que ces dispositions imprègnent notre vie sociale plutôt que de demeurer purement théoriques, il faut que le peuple s'efforce de mieux comprendre ce système judiciaire et que tous les magistrats sans exception déploient des efforts plus soutenus. Certes, le système a été transformé, mais il n'est pas entièrement libéré des entraves de la tradition ou d'habitudes et de coutumes séculaires. Juges, procureurs et avocats devraient se rendre compte qu'ils ne sont pas les adversaires les uns des autres, mais qu'ils ont pour tâche commune de maintenir l'ordre selon la loi, et ce faisant de rendre la justice et de défendre la liberté. Ils n'en prendront conscience que s'ils acquièrent la conviction intime que la seule véritable démocratie est fondée sur le respect du Principe de la Légalité.

Mais comment, demandera-t-on, pouvons-nous aider cette conviction à s'établir et éliminer tous les vices subsistant dans notre système judiciaire, afin que celui-ci puisse satisfaire à toutes les exigences du peuple fondées en raison? Pour répondre à cette question, il convient de mettre en lumière deux points dont tous les juristes du Japon devraient prendre conscience.

Au Japon, on a eu tendance dans le passé à négliger l'aspect pratique et administratif de le procédure judiciaire, bien que les experts en procédure en aient minutieusement étudié la théorie. Les juges et avocats du Japon doivent donc tout d'abord se montrer critiques objectifs et élever les pratiques de leur pays à la hauteur des normes internationales. Heureusement, cet état d'esprit commence à se développer dans notre pays. Les échanges de visites entre juristes du Japon et d'Amérique sont fréquents depuis la fin de la guerre; un certain nombre de juges, de procureurs et d'avocats japonais se sont rendus aux Etats-Unis où ils ont étudié l'organisation judiciaire; à leur retour, les suggestions qu'ils ont faites ont servi à améliorer l'administration de la justice. Ces utiles voyages s'étendent graduellement à l'Angleterre et d'autres pays. Il est certain que grâce à la présence de délégués ou d'observateurs japonais à des congrès internationaux de juristes qui se sont tenus en diverses parties du monde, les professions juridiques au Japon ont reconnu l'universalité de la mission de la justice et ont mieux senti combien l'étude comparée du droit et la coopération de toutes les nations sont nécessaires pour atteindre l'objectif commun. Il est à noter en particulier que les juges et avocats japonais, formés à la jurisprudence allemande, se familiarisent avec la pensée juridique anglo-américaine. Depuis la fin de la guerre plus que par le passé, nous citons les manuels de droit anglo-américains dans nos décisions. L'expérience nous a prouvé que nous pouvons dans une large mesure concilier les deux traditions juridiques, celle du continent européen et celle des peuples anglo-américains. Lorsque le but à atteindre

est le même, les moyens et les méthodes utilisés par la magistrature des divers pays ne diffèrent pas fondamentalement d'un système juridique à l'autre.

En second lieu, cette coopération des diverses nations et cette prise de conscience de l'universalité de la mission de la justice ne seront possibles que lorsque tous reconnaîtront l'existence d'un principe de base, commun à toute l'humanité, sur lequel se fondent la justice et la liberté. Il s'agit du principe d'éthique sur lequel se fondent la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, et aussi notre propre Constitution. C'est selon ce principe que l'on peut juger si une nation est "libre" ou "totalitaire", si elle reconnaît la Primauté du Droit ou vit sous le règne de la force. Toutes les nations libres doivent s'efforcer de concert de protéger et faire appliquer ce principe: c'est la condition indispensable du progrès de la démocratie dans le monde, sans laquelle la paix et la prospérité sont également impossibles. Il y a là un devoir qui s'impose à tous, et les professions juridiques au Japon se doivent de la remplir pour leur part.

KOTARO TANAKA *

* Président de la Cour suprême du Japon, membre de l'Académie japonaise, Professeur honoraire de l'Université de Tokyo. Membre de la Commission internationale de Juristes.

LE COMMISSAIRE DU PARLEMENT POUR L'ADMINISTRATION CIVILE EN NORVÈGE

I. Introduction	23
II. Historique	24
III. Le <i>Justitieombudsman</i> suédois	25
IV. Un précédent norvégien	25
V. Le projet de la Commission des procédures	26

[On trouvera dans le Tome I, No. 2 de la Revue un article où le Professeur Stephan Hurwitz, qui est le premier Commissaire parlementaire chargé du contrôle de l'administration civile et militaire au Danemark, exposait en quoi consistaient ses fonctions. Cette institution, qui existe sous une forme très semblable en Suède et en Finlande, a suscité beaucoup d'intérêt dans nombre d'autres pays. Citons à cet égard les deux articles qu'a publiés le correspondant juridique de l'"Observer" de Londres les 31 mai et 7 juin 1959, ainsi qu'un article de M. J. M. Petersen, du Ministère de la justice du Danemark, sur "The Danish Parliamentary Commissioner in Action" dans "Public Law" (1959), page 115. Nous sommes heureux de publier ici une communication du Président de la Cour suprême de Norvège; ce pays envisage d'instituer un Commissaire pour l'administration civile dont les fonctions seraient assez semblables, mais non identiques, à celles des Commissaires de la Suède et du Danemark. M. Terje Wold a présidé la Commission norvégienne chargée de l'étude de cette question; ses travaux ont conduit à l'élaboration d'un projet de loi, dont le but et les dispositions essentielles font l'objet du présent article. — La Rédaction.]

LE COMMISSAIRE DU PARLEMENT POUR L'ADMINISTRATION CIVILE EN NORVÈGE

I. Introduction

En 1945, le gouvernement norvégien a institué une Commission des procédures administratives. Cette Commission devait notamment étudier: 1) quelles étaient les garanties et recours prévus quand des décisions prises par des autorités administratives peuvent affecter les droits et les intérêts des particuliers, 2) quelles seraient les mesures propres, d'une part à perfectionner la procédure d'élaboration des actes administratifs, d'autre part à renforcer les recours juridictionnels ouverts aux particuliers vis-à-vis de l'administration. La Commission avait donc reçu une mission très complexe, et c'est en 1958 seulement qu'elle termina ses travaux. Dans son rapport, elle présente deux projets destinés à compléter la législation actuelle: un projet de loi *sur la procédure administrative*, fixant les règles suivant lesquelles l'administration aurait à exercer ses pouvoirs, et un projet de loi instituant un *Commissaire pour l'administration civile* de Norvège. C'est l'étude de ce deuxième projet qui fait l'objet du présent article.

Il ne sera peut-être pas inutile d'énumérer d'abord quelles sont les garanties dont bénéficie déjà le citoyen norvégien en matière administrative. En règle générale, la personne qui s'estime lésée par une décision quelconque d'une autorité administrative peut former un recours hiérarchique devant l'instance administrative supérieure; en général ce sont les ministres qui sont saisis de ces recours; mais un recours peut être éventuellement porté devant le Roi en son Conseil. Ensuite le Parlement exerce un contrôle assez étendu sur l'administration, soit par le fait même de l'articulation des pouvoirs dans un régime parlementaire, soit par le biais des questions et interpellations auxquelles toutes les questions ou décisions administratives peuvent donner lieu devant le Parlement. Mais en dernière analyse, ce sont les tribunaux qui, grâce aux pouvoirs très étendus et très complets qu'ils détiennent en matière de contrôle juridictionnel, jouent le rôle le plus important. Toute

décision d'une autorité administrative, y compris les ordonnances du Roi en son Conseil, peuvent être déférées devant les tribunaux; ceux-ci ont le contrôle du fait comme du droit; il leur arrive très souvent de connaître d'affaires auxquelles l'Etat, une commune ou une autre collectivité publique soit partie. Pour nous le droit de contrôle juridictionnel qu'exercent nos tribunaux ordinaires est la plus sûre garantie des droits du citoyen vis-à-vis de l'administration.

II. Historique

La Norvège possède donc un système de contrôle complet et efficace par les voies administrative, parlementaire et judiciaire. La Commission des procédures administratives a cependant estimé qu'il convenait de renforcer ces garanties; elle a présenté un certain nombre de suggestions à cette fin, et notamment proposé l'institution d'un "*Stortingets ombudsman*" ou Commissaire parlementaire.

Ces suggestions n'impliquaient aucunement que le système administratif norvégien fût critiquable ou ses fonctionnaires incompetents. Bien au contraire, la commission a reconnu que notre administration pouvait soutenir la comparaison avec n'importe quel autre système d'administration, et cela est vrai également des garanties et sauvegardes. En fait, la Commission s'est fondée sur une analyse très subtile des conditions créées par l'extension des fonctions assumées aujourd'hui par l'Etat social, "*Welfare State*". Au stade actuel de développement économique et technique de tous les pays modernes, quel que soit leur régime politique, il semble que les autorités administratives doivent être dotées de compétences toujours plus étendues. Comme l'a écrit le Professeur Otto Bachhof, on constate "une différence fondamentale entre le Principe de la Légalité dans un Etat libéral qui se contente de garantir la liberté et dans un Etat "administratif" moderne qui fixe les normes de l'équilibre social".¹ C'est dans ce contexte qu'il faut étudier les suggestions formulées en Norvège, de même que les nombreux efforts que déploient d'autres pays pour introduire des réformes analogues. Nul ne peut contester que "plus les compétences de l'administration sont étendues, plus il est nécessaire de protéger le citoyen contre leur exercice arbitraire ou injuste".² Dès que la Commission eut acquis la conviction qu'il était opportun de renforcer les garanties et le contrôle, il était naturel qu'à l'instar du Danemark, la Norvège suivît l'exemple que la Suède lui montrait depuis longtemps, et nommât un Commissaire pour l'administration civile.

¹ *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 2 (1953), p. 368.

² W. A. Robeson; "*Administrative Law*", dans *Law and Opinion in England in the Twentieth Century*, Morris Ginsberg (éd.) (Londres, Stevens & Sons Ltd., 1959) p. 198.

III. Le "Justitieombudsman" suédois

C'est en 1809 que la Suède a créé le poste de *Justitieombudsman* (Commissaire à la Justice) comme organe essentiel du système gouvernemental. A l'origine, il devait essentiellement exercer un contrôle d'ordre *constitutionnel* sur le Roi et sur les fonctionnaires civils et militaires qui lui étaient subordonnés, et veiller que le Roi n'excédât pas les pouvoirs qui lui étaient reconnus par la Constitution. Mais il y a longtemps que le contrôle constitutionnel a cessé d'être la tâche la plus importante du "*Justitieombudsman*", surtout parce que la pratique constitutionnelle a imposé le régime parlementaire en Suède; ce pays a cependant, non seulement conservé la fonction de *Justitieombudsman*, mais encore complété ses pouvoirs qui s'étendent désormais au contrôle des administrations locales; en effet, pendant que l'influence du *Justitieombudsman* en matière constitutionnelle déclinait, son rôle de protecteur du simple particulier gagnait en importance. Au cours des années sa tâche principale a évolué, et elle consiste maintenant à exercer un droit de regard sur les autorités administratives et à s'assurer qu'elles n'usent pas arbitrairement ou abusivement de leurs pouvoirs et qu'elles respectent la loi vis-à-vis des administrés.

A cette fin, le *Justitieombudsman* a conservé de vastes pouvoirs qui l'habilitent à procéder à des enquêtes, à exiger des renseignements et à prendre les mesures qui lui semblent nécessaires lorsqu'il constate qu'un fonctionnaire a excédé ses pouvoirs. Il peut intervenir de sa propre initiative ou sur le recours d'un particulier. L'instruction de ces recours qui lui parviennent de toutes les classes de la société constitue d'ailleurs la partie la plus importante de son travail. Le *Justitieombudsman* suédois offre ainsi l'exemple d'une institution ancienne qui a évolué avec la société et qui joue dans l'Etat moderne un rôle plus important qu'autrefois. C'est justement ce rôle nouveau joué dans l'Etat suédois moderne par le *Justitieombudsman* que la Commission des procédures administratives désire voir attribuer au Commissaire norvégien.

IV. Un précédent norvégien

Le Commissariat pour l'administration publique dont la création est proposée sera une institution nouvelle, mais qui n'est pas tout à fait sans précédent en Norvège. Alors que notre pays était uni à la Suède, le Roi décida en 1822 de confier à un *Generalprokurør* la charge de surveiller les fonctionnaires. Toutefois, le *Generalprokurør* exerçait ses pouvoirs au nom du Roi, et dès le début il fut en butte à l'hostilité de toute l'administration. Au bout de quelques années ce poste fut supprimé.

Rappelons également que depuis la guerre la Norvège a créé

une charge nouvelle, celle de Commissaire militaire (*Militaereombudsman*). Le titulaire de cette charge a pour tâche de venir en aide aux militaires, et surtout aux simples soldats, et de connaître des plaintes et doléances relatives au service militaire. Cette charge a été créée en 1952, et jusqu'ici elle a en tous points répondu aux espoirs de ses créateurs.

V. Le projet de la Commission des procédures

Dans ses grandes lignes, le projet qui tend à instituer en Norvège un commissaire à l'administration civile s'inspire des mêmes considérations que celles qui ont abouti à l'institution d'un *Folkeetingets ombudsman* au Danemark.³

Aux termes du projet, le *Commissaire norvégien* aurait en gros les mêmes fonctions que les Commissaires danois et suédois. Le projet lui confie une lourde tâche. D'après l'article 3, il veille à ce que les particuliers ne puissent être lésés par un acte de l'administration, et à ce que les agents de l'administration remplissent leurs devoirs et n'excèdent pas leurs pouvoirs. Cette tâche peut paraître exagérément vaste. Toutefois, il faut considérer que les fonctions du Commissaire s'insèrent dans un ensemble de mesures protectrices qui toutes visent au même but: le Commissaire a pour tâche de garantir, lui aussi, que l'administration fonctionne dans le respect de la loi et de la justice.

La *compétence* du Commissaire sera limitée au contrôle des organes de l'Etat. De l'avis de la Commission, il serait souhaitable qu'il pût également contrôler les administrations locales, mais seulement après une période d'épreuve pendant laquelle sa compétence sera limitée aux administrations centrales. Cependant aux termes de l'article 3 (par. 3) du projet, le *Storting* peut, dans les directives générales qu'il donnera au Commissaire, habiliter ce dernier, à l'occasion d'un recours, à enquêter sur la manière dont l'administration locale a traité l'affaire avant qu'elle ait été portée devant l'administration centrale.

Les décisions du Roi en son conseil échapperont à la compétence du Commissaire, la Commission estimant suffisants les contrôles constitutionnels et parlementaires auxquels elles sont soumises. Les décisions des tribunaux échapperont également au contrôle du Commissaire, celui-ci n'ayant pas à intervenir dans le cours de la justice, qui demeure souverainement indépendante.

Quels seront les pouvoirs du *Commissaire* dans l'exercice de ses fonctions? Sur ce point, le projet s'écarte des précédents suédois et danois. Le Commissaire norvégien aura autorité pour enquêter

³ Voir l'article du Professeur Stephan Hurwitz dans la *Revue de la Commission internationale de Juristes*, Tome I, No. 2 p. 239, "Contrôle de l'administration au Danemark".

sur toute affaire administrative; il pourra le faire de sa propre initiative, mais il devra instruire par priorité les recours portés devant lui par les particuliers. En règle générale, donc, le Commissaire ne s'occupera que de recours individuels. Alors que le Commissaire danois a pour première fonction de contrôler dans son ensemble l'administration de l'Etat⁴, le Commissaire norvégien, dont toute l'activité s'exercera en dehors de l'administration, n'aura pas à la contrôler ni à l'orienter. Mais s'il constate, à l'occasion d'un recours, une irrégularité dans une loi ou un règlement, il pourra en informer le ministère intéressé. Il aura également le droit de se saisir quand dans un cas particulier un fonctionnaire aura fait preuve de négligence ou d'incurie, même si aucun particulier n'a été lésé dans ses droits ou dans ses intérêts. Surtout, la première de ses tâches sera d'assurer aux particuliers une garantie contre l'arbitraire de l'administration par l'ouverture d'un *recours juridictionnel*.

Le Commissaire pourra se faire communiquer par l'administration tous les documents dont elle dispose: cela peut aller loin, mais il est essentiel que le Commissaire saisi d'un recours dispose de tous les éléments d'information possible. A part ce droit d'exiger des renseignements complets sur toute affaire administrative, le projet ne confère au Commissaire aucun pouvoir de décision propre, ni aucune autorité pour donner des directives de portée générale ou individuelle. Le Commissaire suédois peut déclencher lui-même une action pénale contre un fonctionnaire pour violation de la loi; le Commissaire danois peut de même exiger qu'une procédure pénale ou disciplinaire soit ouverte. La Commission n'estime pas nécessaire que le Commissaire norvégien ait les mêmes pouvoirs pour remplir sa mission; au contraire, sa position risquerait d'être affaiblie s'il était trop souvent partie devant les tribunaux. L'essentiel est qu'il soit absolument indépendant, et surtout indépendant de l'administration. Il ne doit donc pas appartenir à l'administration. La Commission a bien souligné dans son rapport que le projet n'est nullement dirigé *contre* les fonctionnaires; comme on l'a dit, le Commissaire ne pourra pas s'immiscer dans le fonctionnement de l'administration. En principe, il ne se saisira des recours que lorsque l'administration aura déjà fixé sa position.

Au Danemark, au moment où la réforme était à l'étude, certains ont exprimé la crainte que les fonctions envisagées ne sapent le prestige des fonctionnaires. Sur ce point, la Commission norvégienne souligne que l'administration sera absolument indépendante du Commissaire: le Commissaire ne pourra s'immiscer dans le travail des fonctionnaires, et plus encore, les fonctionnaires ne pourront se réclamer de l'autorité du Commissaire dans l'exécution de leur tâche.

⁴ Stephan Hurwitz, *op.cit.*, p. 240.

Le rapport de la Commission souligne que le Commissaire doit être également indépendant vis-à-vis du *Storting* (Parlement). Le *Storting* pourra lui donner des directives générales, mais ne pourra intervenir dans les affaires dont il est saisi, et le Commissaire n'exercera aucun contrôle de nature politique ou parlementaire sur la marche de l'administration. Certains avaient proposé que le Commissaire fût assisté dans sa tâche par un comité parlementaire, mais la Commission n'a pas retenu cette suggestion, estimant qu'il devait être à l'abri de toute influence politique dans l'exercice de ses fonctions. En résumé, le Commissaire norvégien aura le pouvoir d'instruire toute affaire d'ordre administratif et, en conclusion, de présenter ses recommandations aux parties en cause, particulier et administration. Le succès de sa tâche dépendra entièrement de son prestige personnel et du respect et de l'estime dont il jouira. Il importe donc de trouver la personnalité qui convient pour cette charge.

La Commission recommande que le Commissaire soit désigné par le *Storting* en fonction de sa compétence et de son expérience. Ce sera, en principe, un juriste éminent, n'exerçant aucun mandat parlementaire ni fonction publique. Vu l'indépendance de sa situation, on peut présumer que ses recommandations auront un grand poids pour l'administration, les particuliers et l'opinion publique. Le Commissaire devra d'ailleurs étudier personnellement chacun des recours, son autorité étant essentiellement fondée sur son prestige personnel. Le volume d'affaires qui lui sera soumis ne doit donc pas excéder ses possibilités, et c'est une raison de plus pour limiter sa compétence, au moins au début, au contrôle des actes de l'administration centrale.

L'objet essentiel du projet est donc de permettre aux particuliers d'obtenir l'avis du Commissaire lorsqu'ils croiront avoir été lésés ou traités injustement par une autorité administrative; le recours pourra être présenté sous une forme quelconque; enfin, il est expressément prévu que toute personne privée de sa liberté pourra adresser sous pli fermé une plainte au Commissaire.

Le Commissaire pourra refuser de connaître d'une plainte; là encore, il sera entièrement libre, mais comme on l'a dit, il aura le droit d'émettre un avis et de prendre des conclusions sur tous les recours d'ordre administratif qui lui seront soumis, et le cas échéant de critiquer la décision prise par l'administration. En matière de contrôle de la légalité, son premier devoir sera de veiller au respect de la loi; mais dans bien des domaines aujourd'hui l'administration dispose d'un large pouvoir discrétionnaire, ce qui fait qu'une décision peut être juridiquement valable mais pratiquement inopportune. Le Commissaire pourra-t-il critiquer une décision prise par un agent de l'administration dans les limites de ses pouvoirs discrétionnaires? Le *Justitieombudsman* suédois ne peut critiquer l'opportunité d'un acte de l'administration, alors que le Commissaire danois peut le

faire. La Commission norvégienne n'a pas cru devoir limiter la compétence du Commissaire sur ce point; mais, bien entendu, le Commissaire ne devra critiquer l'usage par l'administration de ses pouvoirs discrétionnaires qu'avec la plus grande circonspection; il n'est pas un super-administrateur, et, s'il dépasse la mesure, il risque d'entamer le prestige de sa fonction. Le pouvoir discrétionnaire tient aujourd'hui une grande place dans la marche de l'administration, et il est nécessaire de permettre aux particuliers de consulter une autorité indépendante sur l'usage de ce pouvoir. La Commission des procédures administratives a donc admis que le Commissaire devrait avoir compétence aussi en ce domaine, mais en même temps elle a bien spécifié que ce haut fonctionnaire ne devrait user de critiques qu'avec une extrême discrétion et seulement quand il aurait la certitude que, dans tel cas particulier, l'acte de l'administration a entraîné des conséquences préjudiciables ou contraires à l'équité.

TERJE WOLD *

* Président de la Cour Suprême de Norvège; ancien Président du Comité des relations extérieures; ancien Ministre de la Justice.

LA NOUVELLE CONSTITUTION DU NIGÉRIA ET LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTÉS FONDAMENTALES

INTRODUCTION

La Conférence constitutionnelle qui a réuni à Lancaster House, à Londres, en septembre et octobre 1958, le secrétaire d'Etat aux colonies et ses conseillers, d'une part, et 108 délégués nigériens appartenant aux trois grands partis politiques et aux groupes apparentés, d'autre part, a adopté la nouvelle Constitution fondamentale de l'Etat du Nigéria qui est accédé à l'indépendance le 1er octobre 1960; c'est également ce texte, adopté à l'issue des travaux de la Conférence, qui pour la première fois a fixé la date de la proclamation de l'indépendance.

La plupart des questions qui ont été examinées à la conférence de Londres avaient été soulevées une première fois à la conférence constitutionnelle¹ qui avait groupé les mêmes participants en mai et juin 1957; toutefois, en raison de leur complexité, cette dernière conférence avait décidé que le secrétaire d'Etat aux colonies nommerait des commissions d'enquête qui se rendraient au Nigéria et feraient ensuite rapport à une session ultérieure de la conférence². C'est cette session qui eut lieu en 1958. Comme le présent article ne traite que des problèmes que posent les dispositions constitutionnelles relatives à la protection des droits de l'homme, nous nous bornons ici à examiner l'origine, la source et les possibilités d'application des règles et principes qui ont été finalement adoptés. Le *Colonial Office* n'a pas encore achevé la rédaction du texte de la nouvelle constitution, mais à la demande des chefs politiques du Nigéria, qui s'est exprimée pendant la période précédant immédiatement les dernières élections (celles-ci ont eu le 18 décembre 1959) il en a publié le chapitre relatif à la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ainsi, les hommes politiques ont pu mener leur campagne électorale libérés des entraves ou des menaces qu'ils croyaient sentir peser sur eux.

¹ Voir le texte dans le document officiel Cmnd 107, article 67.

² En fait, deux commissions ont été nommées. Le rapport de la Commission des finances a paru sous la cote Cmnd 481, le 28 juillet 1958, et le rapport de la Commission des minorités sous la cote Cmnd 505, le 18 août 1958.

Origine. Il est nécessaire d'expliquer ici pour quels motifs immédiats les délégués de certains groupes ethniques minoritaires à la conférence de 1957 ont exigé l'insertion, dans la Constitution de l'Etat indépendant, de dispositions expresses qui protégeraient leurs droits et libertés contre toute entreprise des groupes majoritaires après le retrait de la puissance britannique. Il est significatif que les minorités n'aient exprimé ces craintes avec tant de force qu'à la veille du transfert au gouvernement nigérien des pouvoirs des autorités britanniques. Il est probable que ce sont des craintes analogues qui, au Ghana, avaient incité le Mouvement de libération nationale, dont le siège est en pays ashanti, et le Parti du peuple du Nord, qui recrutait ses adhérents dans la région septentrionale, à exiger une forme fédérale de gouvernement lorsqu'il se confirma que la colonie de la Côte de l'Or allait devenir le Dominion du Ghana le 6 mars 1957; mais si ces groupements avaient timidement demandé la garantie de dispositions protectrices des droits de l'homme qui auraient complété le régime fédératif du Ghana, ou même l'auraient remplacé, leurs revendications ne tardèrent pas à être étouffées sous la grande vague populaire au sein de laquelle la majorité de la population réclamait l'indépendance politique immédiate. Le Ghana doit peut être sa chance à la grande homogénéité des Akhanas qui, à eux seuls, représentent plus de la moitié de la population du pays, ainsi qu'à l'influence prédominante du parti populaire de la Convention dirigé par M. Kwame Nkrumah.

L'évolution politique du Nigéria s'est faite dans des conditions toutes différentes; avec sa population de 35 millions d'habitants pour un territoire d'une superficie de 877.000 kilomètres carrés, le Nigéria est divisé en trois régions, chacune étant le fief d'un grand parti politique qui y recrute le gros de ses effectifs. Aussi les problèmes de minorités y sont-ils réels et s'y posent-ils avec d'autant plus d'urgence qu'il existe dans chaque région un certain nombre de groupes ethniques minoritaires vivant souvent dans la crainte, sans doute exagérée, de l'oppression que le groupe le plus nombreux de la scène politique serait prêt à lui faire subir. C'est dans une large mesure pour dissiper ces craintes exprimées par les délégués des groupes minoritaires à la conférence de 1957 que le secrétaire d'Etat aux colonies nomma en septembre 1957 une commission présidée par Sir Henry Willink et chargée d' "enquêter sur les craintes éprouvées par les minorités et sur les moyens de les dissiper". Dans son rapport³, la commission exprime notamment l'avis que l'un des principaux moyens d'apaiser les craintes des minorités serait d'inclure dans la Constitution des dispositions détaillées inspirées de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.⁴

³ Cmnd 505, H.M.S.O., Londres.

⁴ Publiée sous la cote Cmnd 8969, en octobre 1953.

Tenant compte des dispositions de cette Convention et des divers mémoires soumis par les délégués du Nigéria à la conférence de 1957, le secrétaire d'État soumit à l'examen des cinq gouvernements de la Fédération du Nigéria des projets préparés par ses conseillers juridiques, en les priant de les étudier avant que la conférence reprenne ses travaux à Londres le 29 septembre 1958. Après un examen complet et détaillé de ces projets et d'autres documents complémentaires, les participants à la Conférence de 1958 décidèrent d'inclure dans la Constitution des dispositions sur les quatorze points suivants: 1) le droit à la vie; 2) le droit à la protection contre les traitements inhumains; 3) le droit à la protection contre l'esclavage et le travail forcé; 4) la liberté individuelle; 5) les droits de l'individu en matière civile et pénale; 6) le droit au respect de la vie privée et familiale; 7) la liberté en matière de religion; 8) la liberté d'expression; 9) les libertés de réunion et d'association; 10) la liberté d'aller et venir; 11) le droit à indemnisation en cas d'expropriation; 12) la jouissance des droits fondamentaux sans discrimination; 13) l'interdiction de toute législation de caractère discriminatoire, et 14) les pouvoirs du Gouvernement fédéral pour sauvegarder l'unité de la nation⁵. Des dispositions complémentaires sur "la mise en œuvre des droits fondamentaux" font l'objet d'un quinzième paragraphe.

Mais la nouvelle Constitution garantit également d'autres droits fondamentaux, qui ne sont pas expressément mentionnés dans cette liste. Elle établit d'autres sauvegardes à savoir: i) les dispositions très complètes qui subordonnent les forces de police à l'autorité du Gouvernement fédéral; ii) la réorganisation de certaines branches du Pouvoir judiciaire, notamment la disposition aux termes de laquelle, dans tout le pays, la nomination, la révocation et le contrôle disciplinaire des juges des tribunaux coutumiers indigènes doivent être soustraits à toute pression politique et à toute ingérence de l'Exécutif; iii) les dispositions créant une citoyenneté nigérienne et interdisant qu'un citoyen nigérien soit expulsé du territoire national; iv) les règles sur la désignation des membres du Sénat (Chambre haute) et du Comité des grâces; v) la procédure à suivre pour réviser la Constitution, modifier les limites des Régions et créer de nouveaux Etats après l'accès de la Fédération à l'indépendance.

⁵ Ces dispositions développent et remplacent l'article 135 de la Constitution actuellement en vigueur, qui donne au Gouverneur général le pouvoir de s'assurer à sa discrétion que les autorités d'une région n'usent pas de leur autorité de manière à entraver ou à limiter l'exercice du pouvoir exécutif du gouvernement fédéral ou à compromettre l'existence du gouvernement fédéral dans le Nigéria. Nous examinerons plus loin en détail les autres aspects de cette question.

I. LA PROTECTION DES DROITS FONDAMENTAUX

Nous examinerons chacun des quinze points ci-dessus énumérés, et nous rechercherons comment est garanti le Principe de la Légalité dans cet Etat, le plus peuplé des Etats africains.

1. **Le droit à la vie.** Le premier des droits proclamés dans la nouvelle Constitution protège l'existence de l'individu contre toute mesure arbitraire. Les auteurs de la Constitution s'accordent avec le Doyen Roscoe Pound, chef de l'école sociologique américaine de jurisprudence (*Sociological School of Jurisprudence*) qui place également ce droit au premier rang de ceux que la législation d'un pays doit garantir.⁶ En régime démocratique, une déclaration des droits de l'homme ne peut sans doute mieux commencer qu'en garantissant le droit à la vie. Mais la Constitution exempte à juste titre de tout peine celui qui donne la mort lorsque la loi l'y autorise: a) pour défendre une personne ou des biens contre la violence; b) pour arrêter un individu ou empêcher l'évasion d'un individu régulièrement détenu; c) pour réprimer une émeute, une insurrection ou une mutinerie, ou d) pour empêcher un acte délictueux. Ces réserves concilient la garantie constitutionnelle du droit à la vie avec les dispositions du Code pénal qui autorisent l'usage de la force pour le maintien de l'ordre et prévoient la peine de mort pour la répression du meurtre.

2. **Le droit à la protection contre les traitements inhumains.** Cette disposition interdit toute application d'une torture physique ou morale de quelque nature qu'elle soit, que ce soit pour extorquer les aveux d'un inculpé ou la déposition d'un témoin ou pour toute autre fin; de plus elle protège l'individu contre toute espèce de traitement inhumain ou dégradant, et prohibe toute forme de peine d'un caractère cruel ou avilissant.

3. **Le droit à la protection contre l'esclavage et le travail forcé.** La législation actuelle du Nigéria interdit déjà toutes les formes d'esclavage ou de servitude, y compris les pratiques coutumières qui permettaient de retenir des personnes en garantie d'une dette, et la Constitution ne fait que confirmer ces dispositions.⁷ Cependant, l'interdiction du travail forcé admet certaines dérogations: la Constitution autorise le travail imposé comme élément d'une peine régulièrement prononcée, le service militaire ou le service requis à la place du service militaire pour les objecteurs de conscience, le

⁶ Voir son article "A Theory of Social Interests" dans Jerome Hall "Reading in Jurisprudence" pp. 238 et suiv., et *Proceedings of the American Sociological Society*, vol. 15.

⁷ Voir T. O. Elias: *Groundwork of Nigerian Law* (1954), p. 47, 70 et 312.

travail requis en cas de crise ou de calamité nationale et toute forme de service civique incombant normalement au citoyen d'une collectivité. Cette dernière clause vise la coutume séculaire qui autorise les chefs locaux à exiger de leurs administrés des prestations en nature, telles que le défrichage des sentiers de brousse, l'entretien des passerelles sur les rivières, ou même la construction des murs d'enceinte des villages.

4. **La liberté individuelle.** C'est là un des problèmes essentiels de tout gouvernement parlementaire, et plus encore dans le cas d'un Etat fédéral qui vient d'accéder à l'indépendance et connaît de graves problèmes de minorités comme le Nigéria. La plupart des dispositions de la *Common Law* anglaise sur la liberté individuelle sont déjà incorporées à la législation du Nigéria, et même renforcées dans diverses régions par la législation locale. Ainsi, par le jeu des ordonnances d'*habeas corpus*, de *mandamus*, de *prohibition* et de *certiorari*⁸, la personne arrêtée illégalement doit être libérée, ceux qui sont légalement tenus d'accomplir certains actes et refusent de le faire peuvent y être contraints sur plainte de la personne lésée par cette abstention, ceux qui se disposent à commettre un acte de nature à léser les droits d'une autre personne peuvent en être empêchés, et enfin la personne qui a été frauduleusement lésée dans ses droits peut faire annuler l'acte préjudiciable. De même, toute personne peut intenter une action civile pour détention illégale contre quiconque a illicitement restreint sa liberté de mouvement⁹, ou une action en réparation pour poursuites abusives contre quiconque l'a fait traduire en justice, s'il peut prouver: a) qu'il a été déféré illégalement devant les tribunaux, b) que le jugement a été rendu en sa faveur, c) que le demandeur a agi avec malveillance et invoqué des motifs fallacieux, et d) qu'il n'y avait de toute façon aucun motif raisonnable ou plausible d'intenter une telle action contre lui¹⁰.

Donc, la nouvelle Constitution du Nigéria reconnaît expressément à tous les citoyens "le droit à la liberté et à la sécurité personnelles". Elle précise ensuite les cas exceptionnels où la liberté individuelle peut être restreinte: i) détention régulière après condamnation par un tribunal compétent; ii) arrestation ou détention

⁸ Les injonctions, défenses de statuer et ordonnances de renvoi ont reçu le caractère d'arrêts de justice en vertu de la loi sur l'administration de la justice (dispositions diverses) promulguée en Angleterre en 1938. Il semble néanmoins que dans la procédure du Nigéria, elles soient encore considérées comme de simples ordonnances. Voir par exemple *In re Umuoli Village Group Court* (1953) 20 Nigerian Law Reports (ci-dessous abrégés Nig. L.R.) Nig. L.R. 111, *Eshugbayi Eleko v. The Officer Administering the Govt. of Nigeria* (1931) Nig. L.R. L, R. V. *Magistrate Grade I, Jos* (1954), 21 Nig. L.R. 28.

⁹ Voir, par exemple, *Onitiri v. Ojamo* (1954) 21 Nig. L.R. 19.

¹⁰ Voir par exemple, *Nzekwu v. Onowu* (1932) 9 Nig. L.R. 70.

régulière pour insoumission à une ordonnance rendue conformément à la loi par un tribunal ou en vue de garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi; iii) mise en état d'arrestation ou détention conformément à la loi d'un criminel ou d'une personne soupçonnée d'un crime; iv) détention régulière d'un mineur dans une institution de redressement ou afin de le traduire devant un tribunal; v) détention régulière d'aliénés, d'alcooliques, de toxicomanes, de vagabonds ou de personnes atteintes de maladies contagieuses; et vi) arrestation ou détention régulière d'immigrants interdits de séjour, soit pour empêcher leur entrée dans le pays, soit pour les refouler ou les extradier. Dans chacun de ces cas, la personne mise en état d'arrestation doit être informée dans le plus court délai des raisons de son arrestation et des chefs d'inculpation dont elle doit répondre; elle doit être traduite sans retard devant un tribunal et être jugée dans un délai raisonnable, ou être libérée sous caution dans les conditions habituelles pendant la procédure. La Constitution prévoit un droit à indemnité pour les personnes arrêtées ou détenues illégalement. Elle se réfère implicitement au droit que possède la personne accusée d'avoir recours aux protections que lui assure la *Common Law*: *habeas corpus*, injonctions, etc.

5. Les droits de l'individu en matière civile et pénale. Sous cette rubrique sont rappelés les principes qui gouvernent une bonne administration de la justice. La Constitution rappelle que tout inculpé est présumé innocent jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie. L'inculpé a également le droit: a) d'être informé dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprenne et avec précision, de tous les chefs d'inculpation dont il a à répondre; b) de disposer du temps et des moyens nécessaires à la préparation de sa défense; c) de se défendre lui-même ou, devant tous tribunaux autres que les tribunaux indigènes ou coutumiers, de bénéficier de l'assistance d'un défenseur de son choix; d) de poser des questions aux témoins à charge et à décharge; et e) de se faire assister gratuitement d'un interprète en cas de nécessité. Un procès-verbal des débats doit être établi, et l'inculpé peut en obtenir une copie contre paiement de la taxe prescrite par la loi.

La Constitution dispose également qu'un acte ne peut être puni si, au moment où il a été commis, il ne constituait pas une infraction en droit interne ni en droit international. De même, on ne peut infliger une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. Une personne qui a été condamnée ou acquittée pour un chef d'accusation ne peut être poursuivie de nouveau pour ce même chef, sauf décision d'une instance supérieure. Nul ne peut être contraint de déposer contre lui-même. Enfin, pour empêcher que le droit pénal coutumier ne continue à être appliqué dans certaines parties du pays, notamment lorsque les dis-

positions de ce droit coutumier sont en conflit avec celles du Code pénal,¹¹ la nouvelle Constitution disposé expressément que nul ne peut être "reconnu coupable d'un crime ou délit autre que ceux que définit la loi écrite".¹²

6. Le droit au respect de la vie privée et familiale. Les dispositions qui relèvent de cette rubrique sont probablement parmi les plus difficiles, non seulement à définir en termes juridiques objectifs, mais aussi à mettre en application pratique. La première clause dispose que chacun a droit au "respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance". Mais comme si cette clause n'était pas assez vague, le deuxième membre de phrase est ainsi rédigé: "Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et, dans une société démocratique, se justifie raisonnablement dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, du bien-être économique du pays, pour la défense de l'ordre et la prévention des infractions pénales, pour la protection de la santé ou de la morale ou la protection des droits et libertés d'autrui". Sans aucun doute, l'intention du législateur soucieux de protéger la vie privée et familiale était bonne. Mais l'imprécision des termes employés montre les difficultés qu'éprouveraient les tribunaux chargés de se prononcer sur des plaintes en violation de domicile ou de la correspondance, pour ne prendre que ces deux exemples. De plus, on conçoit difficilement comment les pouvoirs publics pourraient intervenir légalement dans la vie privée ou la vie de famille des individus dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique ou du bien-être économique du pays, sans que le pays coure le risque de voir ces droits foulés aux pieds au cas où une oligarchie prendrait le pouvoir.¹³ Et cependant, il semble inévitable de prévoir ces exceptions, dès que l'on inscrit dans la Constitution une disposition qui garantit en ces termes le droit au respect de la vie privée et familiale.¹⁴

¹¹ Le cas s'est produit par exemple dans l'affaire *Tsofo Guba v. Gwandu Native Authority* (1948) 18 Nig. L.R., où la loi islamique sur le meurtre était en conflit avec la disposition pertinente du Code pénal, et où la Cour d'appel de l'Afrique occidentale a statué que la loi islamique devait prévaloir. Mais la situation a été renversée par l'ordonnance de 1948 amendant la loi relative aux tribunaux indigènes, ainsi que par une autre ordonnance de 1951.

¹² La Conférence a décidé de recommander que cette disposition n'entre en vigueur dans la Région du nord qu'après la mise en application dans cette région du nouveau Code pénal que l'on se propose de réviser d'après le Code pénal soudanais.

¹³ Même si l'on fait abstraction du problème très important que pose la définition de la "famille" en droit nigérien, droit coutumier aussi bien que droit écrit. Voir Elias *op. cit.* p. 287 et suivantes.

¹⁴ Il convient de noter que ces dispositions ont été reprises mot pour mot de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme.

7. **La liberté en matière de religion.** Les dispositions qui figurent sous cette rubrique sont empruntées en partie à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme¹⁵, en partie à la dernière Constitution du Pakistan¹⁶. La première partie garantit la liberté de pensée, de conscience et de religion et implique la liberté de changer de religion ou de conviction individuellement ou collectivement, ainsi que la liberté de manifester et de propager sa religion ou sa conviction par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites, tant que l'exercice de ces droits n'enfreint d'aucune manière les lois relatives au maintien de l'ordre et à la protection de la santé et de la morale ou n'empiète sur l'exercice de ses mêmes droits par autrui. La deuxième partie dispose que nul ne peut être contraint dans un établissement d'enseignement de recevoir une instruction religieuse ou de participer à des cérémonies religieuses autres que celles de la religion qu'il pratique; néanmoins, toute communauté religieuse ou toute confession a le droit de fournir un enseignement religieux aux élèves d'un établissement d'enseignement dont la gestion est assurée entièrement au moyen de fonds fournis par cette communauté ou cette confession¹⁷.

Ces dispositions ont naturellement une grande importance dans un pays comme le Nigéria, avec ses 35 millions d'habitants composés d'une majorité de musulmans, d'une forte minorité de chrétiens et d'adeptes de religions indigènes qui sont de moins en moins nombreux. Tous ces éléments sont étroitement mêlés dans de nombreuses régions urbaines du pays; de plus, pour unir dans la nation nigérienne le nord du pays à majorité musulmane et la partie méridionale à majorité non musulmane, il est indispensable de garantir au moyen de déclarations expresses les droits de chacun sur des sujets aussi délicats.

8. **Le droit à la liberté d'expression.** Un principe bien établi de la *Common Law* anglaise qui est applicable aussi dans le Nigéria reconnaît à chacun la liberté de dire ou d'écrire ce qui lui plaît, pour autant que ces propos ou écrits ne soient ni diffamatoires, ni séditieux, ni obscènes, ni blasphématoires. L'Etat peut cependant exiger que l'impression et la circulation de journaux, et l'exploitation d'entreprises de radiodiffusion, de cinéma et de télévision fassent l'objet d'une autorisation préalable. La nouvelle Constitution confirme tous ces principes, et dispose en outre que l'Etat a le pouvoir d'imposer des restrictions raisonnables à la liberté d'expression dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sécurité publique, de la protection de la santé et de la morale, de l'autorité et de l'impartialité du pouvoir judiciaire.

¹⁵ Article 9.

¹⁶ Articles 13, 1) et 2).

¹⁷ Pour le fond, cette clause de concession a été inscrite dans la Constitution à la demande expresse déposée auprès de la Commission des minorités par certains organismes chrétiens du Nigéria.

9. **Les libertés de réunion et d'association.** Ici encore, ces libertés sont déjà garanties par des dispositions précises du Code pénal.¹⁸ Mais de nombreux délégués à la Conférence constitutionnelle ont jugé qu'il était bon que la Constitution les confirmât aussi, et en particulier énonçât le droit qu'a chaque individu de "fonder un syndicat ou toute autre association ou de s'y affilier pour la défense de ses intérêts." Cette disposition est suivie des clauses d'exception habituelles qui reconnaissent à l'Etat le droit de réglementer ou de restreindre l'exercice de ce droit dans l'intérêt de l'ordre public, ou lorsqu'il s'agit de membres des forces armées ou du personnel de la police.

10. **La liberté d'aller et venir.** Tout citoyen peut circuler librement sur tout le territoire du Nigéria et établir sa résidence dans toute partie du pays. Mais le droit de résidence ne comporte pas celui d'acquérir des terres ou autres biens immobiliers. Cette restriction est motivée par le régime foncier du Nigéria septentrionale¹⁹, qui refuse aux Nigériens non originaires de cette région tout droit sur les terres en dehors du droit d'occupation, qui est une forme de bail. Aucune restriction symétrique ne s'applique aux Nigériens du nord qui résident dans la partie méridionale du pays.²⁰

Il semble que la Constitution n'aurait pas dû confirmer cette discrimination au détriment des Nigériens du sud, et cela d'autant plus qu'une disposition voisine énonce expressément ce qui suit: "La jouissance des droits fondamentaux reconnus dans la présente Constitution doit être assurée sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou tout autre situation"²¹. Il y a là une contradiction typique, à moins que les mots n'aient changé de sens. Mais les chefs politiques du nord du pays tiennent ferme sur cette position, craignant que de nombreux paysans ne vendent leurs terres à des spéculateurs. N'en pourrait-on dire autant de certains marchands de biens venus du nord, qui achètent des terres dans certaines régions du sud²² ?

¹⁸ Voir les sections 62 à 88 du chapitre 42 dans l'ouvrage *The Laws of Nigeria* (éd. 1948) et T. O. Elias: *Groundwork of Nigerian Law*, p. 201-202.

¹⁹ *The Land and Native Rights Ordinance*, 1916, dans *The Laws of Nigeria* (édition de 1948).

²⁰ Voir T. O. Elias: *Nigerian Land Law and Customs* (1953, 2ème édition), p. 35-36 et 194-195, qui contient un exposé complet de la question.

²¹ C'est le point n° 12 de la liste originale donnée au début du présent texte.

²² A cet égard, il convient de noter le "Droit à indemnisation en cas d'expropriation obligatoire" (n° 11 de la liste donnée ci-dessus) au sujet duquel la Conférence constitutionnelle a décidé de recommander l'ajout de la disposition actuelle qui figure à la section 223 (amendée) du *Nigerian (Constitution) Order in Council*, 1954. (Voir Cmnd. 569 de 1958, p. 8).

Sous la même rubrique de "Droit à la liberté de mouvement et de séjour" figure la disposition très importante selon laquelle aucun citoyen du Nigéria ne peut être expulsé du pays. On verra par la suite que cette disposition est expressément répétée dans les lois sur la citoyenneté qui font partie intégrante des garanties que la Constitution accorde pour la protection des droits fondamentaux de l'homme.

13. L'interdiction de toute législation de caractère discriminatoire. Aucune assemblée législative, de la Fédération ou des Régions, ne peut adopter de loi ou exercer de pouvoir exécutif ou administratif en faveur ou au détriment d'une personne ou d'un groupe d'origine nigérienne, pour le seul motif de religion, d'opinion politique, d'appartenance à un groupe d'origine ethnique ou de lieu de naissance. Ces assemblées peuvent toutefois promulguer des lois prescrivant que les candidats à un emploi dans les services publics ou dans une société d'intérêt public doivent posséder des qualifications déterminées.

A titre provisoire et pour certaines raisons d'opportunité, les Régions peuvent, si elles le désirent, protéger le droit de leurs habitants à occuper un emploi et à posséder des terres en leur donnant la préférence sur les habitants d'autres régions²³. Au cours des dix dernières années, le gouvernement de la Région du nord a systématiquement cherché, dans toute la mesure du possible, à ne recruter de nouveaux fonctionnaires que parmi les candidats de la Région; par cette politique il a marqué ouvertement son intention de rétablir l'équilibre au détriment des habitants du sud; ceux-ci en effet, jouissant d'un système d'enseignement beaucoup plus développé, occupaient dans le nord depuis plus d'un quart de siècle une place prépondérante dans la fonction publique.

Pour ces raisons, la clause d'exception suivante a été inscrite dans la nouvelle Constitution:

"Aucune disposition du présent article n'empêche l'Assemblée législative ou le gouvernement d'une Région d'imposer des restrictions à l'emploi de personnes extérieures à la Région dans la fonction publique ou dans une société directement créée par une loi régionale, ou de limiter l'acquisition de terres dans la Région par des personnes venues de l'extérieur. Cette restriction sera réexaminée par les gouvernements des Régions cinq ans après son entrée en vigueur, et, si elle est maintenue, à l'expiration de chaque période de cinq ans."

Bien que cette restriction eût gagné à être rédigée avec plus de soin et de précision, il faut reconnaître que la nécessité d'un nouvel examen a été soulignée pour bien marquer l'intention du

²³ La Région du nord n'est pas la seule qui favorise les candidats locaux au détriment de ceux qui sont originaires d'autres régions.

législateur de supprimer avec le temps cette législation discriminatoire, lorsqu'un équilibre équitable et définitif aura été établi entre les régions qui composent la Fédération du Nigéria. Il a fallu accepter que le Principe de la Légalité soit ainsi provisoirement abandonné, pour assurer son plein respect ultérieur.

14. Les pouvoirs conférés au gouvernement fédéral pour protéger la nation. Afin d'assurer au pays devenu indépendant un gouvernement fort et capable de maintenir l'ordre, les autorités fédérales sont expressément habilitées à promulguer des lois spéciales ou générales en vue de déclarer le pays en état de guerre ou en état d'urgence, ou, à la suite d'une résolution adoptée à une majorité des deux tiers par les deux Chambres fédérales, de déclarer que les institutions démocratiques sont menacées de subversion; elles sont également habilitées à prendre toutes les mesures qui leur permettront de faire face efficacement à la situation. Le régime ainsi institué peut rester en vigueur pendant une période n'excédant pas deux ans, et être périodiquement prorogé pour d'autres périodes ne dépassant pas deux ans.

Lorsqu'en application d'une telle déclaration ou résolution le Gouvernement fédéral ordonne qu'une personne soit détenue ou que sa liberté de mouvement soit restreinte, cette personne a le droit d'exiger que son cas soit périodiquement soumis à l'examen d'un tribunal indépendant présidé par un juriste nommé par le président de la Cour suprême. Après examen du cas, le Gouvernement fédéral peut accepter ou rejeter les recommandations de ce tribunal.

Si le gouvernement fédéral certifie qu'il est contraire à l'intérêt général que soit rendue publique une question relative à une plainte en violation des droits fondamentaux de l'homme, le tribunal est tenu d'entendre la cause et de veiller au secret des débats.

Comme les règlements existants sur l'état d'urgence, en vertu desquels c'est le Gouverneur général qui a autorité en la matière, sont devenus caducs à partir d'octobre 1960, date de l'accès du Nigéria à l'indépendance, on a estimé qu'il était absolument nécessaire de conférer au gouvernement de la Fédération des pouvoirs analogues; vu les conditions dans lesquelles le gouvernement pourra les exercer, le risque d'arbitraire sera réduit au minimum compatible avec le respect du Principe de la Légalité et des libertés fondamentales.

15. La mise en oeuvre des droits fondamentaux. Tous les participants à la Conférence ont rapidement compris qu'il serait vain de vouloir protéger tous les droits fondamentaux spécifiés ci-dessus si l'on omettait d'insérer dans la Constitution des dispositions propres à en garantir le respect. La difficulté, qui arrêta longtemps la Conférence, consistait à déterminer si ces questions devaient relever

en première instance de la compétence d'une cour régionale ou d'un tribunal ordinaire. Chacun admit qu'il était impossible de confier cette juridiction aux tribunaux indigènes ou coutumiers, étant donné surtout qu'ils ne seraient pas techniquement qualifiés pour interpréter les dispositions constitutionnelles applicables.

Il va de soi qu'il n'existe de cour régionale que dans un nombre limité de circonscriptions, et étant donné l'étendue de la région nord du Nigéria, les plaignants de bien des régions écartées auraient difficilement accès à des juridictions de ce genre. La Commission des minorités avait recommandé²⁴ que la requête soit présentée au tribunal ordinaire, qui l'aurait instruite et aurait adressé un rapport à la Cour; cette solution semble parfaitement raisonnable et pertinente, mais la Conférence l'a écartée et a réservé à la Cour régionale le droit "de rendre toute ordonnance qui lui semblerait nécessaire ou appropriée afin de garantir au plaignant la jouissance de tel ou tel de ces droits". Aux termes d'une autre disposition, il peut être interjeté appel de la décision d'une cour régionale devant la Cour suprême fédérale.

Comme il n'existe pas dans le Nigéria de service général d'assistance judiciaire, on est fondé à penser que ces dispositions ne suffiront pas à garantir le respect des droits constitutionnels. Le pouvoir qu'a actuellement la cour d'appel de commettre un avocat d'office au pénal, ou de faire assister à l'audience l'une ou l'autre des parties au civil, constitue certes un utile palliatif en ce qui concerne les procès ordinaires; *encore faut-il que le plaignant ait déjà saisi un tribunal de sa cause*. Mais lorsqu'il s'agit de plaintes en violation des droits fondamentaux de l'homme, ce qui importe au premier chef, c'est de donner à un plaignant de bonne foi la possibilité de saisir un tribunal de son cas sans encourir des dépenses excessives. Etant donné que certains de ces droits sont de caractère politique, il doit être difficile dans bien des cas de les soumettre à des organes qui les instruiront, puis rendront la justice, en toute impartialité.

Il semble qu'un progrès doive encore se réaliser sur trois points: 1) donner aux tribunaux ordinaires compétence pour mener une enquête préliminaire sur ces questions, 2) augmenter sensiblement le nombre de ces tribunaux, et 3) mettre sur pied, sur tout le territoire national, un système adéquat d'assistance judiciaire, efficace et peu coûteux, qui sera évidemment assorti des restrictions et sauvegardes nécessaires pour empêcher tout abus.

II. LES AUTRES GARANTIES CONSTITUTIONNELLES

Comme nous l'avons indiqué au début du présent article, la Constitution prévoit d'autres mesures pour la sauvegarde des liber-

²⁴ V. Cmnd 505, p. 103, 1958.

tés fondamentales des personnes se trouvant sur le territoire de la Fédération nigérienne. Nous examinerons brièvement ci-après les plus importantes d'entre elles.

1. Caractère fédéral donné à la police. Les participants à la conférence constitutionnelle se sont partagés en deux tendances lorsqu'ils ont étudié l'organisation de la police. Les uns estimaient que chaque Région de la Fédération devrait avoir la haute main sur l'ensemble des forces de police de la Région; pour les autres au contraire, la totalité des forces de police du Nigéria devrait être placée sous les ordres du gouvernement fédéral. La majorité s'est ralliée à cette dernière opinion, parce qu'un gouvernement régional, s'appuyant principalement sur un seul parti politique régional, se trouvera ainsi empêché d'utiliser les forces de police qui seraient à sa discrétion pour opprimer ses adversaires politiques dans la Région. La première solution, si elle devait être adoptée, affaiblirait à ce point le gouvernement fédéral qu'il deviendrait incapable d'exercer les pouvoirs qui lui ont été expressément conférés pour protéger la nation en cas de danger national, par exemple en cas de guerre ou de menace de subversion.

C'est la raison pour laquelle la Constitution dispose qu'il n'y aura pour l'ensemble du pays qu'une seule police, dont les éléments seront stationnés dans toutes les Régions et seront sous les ordres de commissaires régionaux. Ceux-ci devront agir en consultation avec les gouvernements régionaux dans l'éventualité où ils exerceraient leurs pouvoirs dans un état d'exception officiellement proclamé sur le plan régional, mais ils relèvent directement de l'inspecteur général fédéral, lequel se trouve au siège de la police à Lagos, capitale du Nigéria. Ce haut fonctionnaire relève lui-même directement du gouvernement fédéral. La Constitution contient des dispositions qui exposent dans le détail le système de recrutement, de formation, d'avancement et de discipline de la police. Mais elle prévoit expressément que les agents de la police doivent être affectés à telle ou telle Région, compte tenu de leur connaissance de la langue qui y est la plus utilisée. Cette disposition facilitera le maintien de l'ordre en limitant les risques de friction qui seraient dus aux difficultés de langue entre les agents de la police et la population locale.

2. Réorganisation de la magistrature. Les dispositions constitutionnelles sur l'indépendance de la magistrature seront calquées, dans toute la mesure où les conditions locales le permettent, sur les dispositions de l'article 3 de la loi britannique de 1701 sur la colonisation. Les traitements des juges des tribunaux supérieurs ne devront pas faire l'objet de débats à la Chambre des représentants; les juges ne pourront être révoqués que par un vote majoritaire des deux Chambres de la législature fédérale, et seulement pour

cause de faute prouvée ou d'incapacité physique ou mentale; ils ne pourront pas devoir leur poste au bon plaisir de la Couronne ni du gouverneur général²⁵. Mais ces dispositions ne changeront rien à la situation des magistrats appartenant au service juridique du Ministère des colonies ou au service d'outre-mer de la Couronne; ceux-ci restent des fonctionnaires qui peuvent être révoqués par la Couronne²⁶. Dans chaque Région et sur le territoire fédéral, il existe une Commission de la fonction judiciaire.

L'impartialité de la magistrature est l'une des meilleures garanties de la liberté individuelle et du respect des droits fondamentaux que la Constitution a si minutieusement définis.

En ce qui concerne les juges des tribunaux indigènes et coutumiers, la nouvelle Constitution prévoit: i) que dans tout le pays, leur nomination, leur révocation et leur surveillance disciplinaire seront dans toute la mesure du possible à l'abri de toute ingérence du pouvoir politique et du pouvoir exécutif; ii) que chaque gouvernement régional promulguera des lois désignant les tribunaux indigènes et coutumiers dont les membres devront être nommés par la Commission de la fonction judiciaire, ou par son intermédiaire; iii) que les juges coutumiers et indigènes (sauf les émirs) qui ont pouvoir pour imposer des peines supérieures à six mois d'emprisonnement ou une amende de 50 livres, ne le feront que sur la recommandation de la Commission de la fonction judiciaire, ou sous sa surveillance; et iv) que le gouverneur de la Région du nord nommera les émirs aux fonctions de juge à sa discrétion, et après avoir consulté la Commission de la fonction judiciaire.

3. La citoyenneté unique dans le Nigéria. La Constitution prévoit qu'une loi sera promulguée pour instituer une citoyenneté unique pour tous les Nigériens, faisant ainsi disparaître la distinction qui divise actuellement les habitants du pays entre sujets britanniques et protégés britanniques, selon qu'ils sont nés dans la colonie ou dans le protectorat du Nigéria. On peut dire à juste titre que cette distinction est surtout théorique depuis que la constitution de 1951 a introduit un régime représentatif: depuis cette date, tous les Nigériens ont participé aux élections, et des postes officiels ont été

²⁵ Aux termes de l'article 142 (d) de la Constitution de 1954 actuellement en vigueur, les juges à la cour d'appel de la Région du nord exercent leurs fonctions aussi longtemps qu'il plaît à Sa Majesté; l'article 142 A (2) interdit simplement la suppression d'un poste de juge à la cour d'appel pendant la durée du mandat du titulaire, et l'article 142 A (8-9) dispose que les traitements de ces juges sont imputés sur la Caisse centrale des recettes des Régions occidentale et orientale. Dans ces deux dernières régions également, les juges à la cour d'appel ne peuvent être révoqués qu'après que le Comité judiciaire du Conseil privé a sanctionné la décision d'un tribunal judiciaire local institué à cet effet par le gouverneur de la Région.

²⁶ Voir *Terrell v. Secretary of State for the Colonies* (1953) 2 All. E. R.

distribués sans tenir compte de la qualité de sujets ou de protégés de leurs titulaires. La nouvelle loi sur la citoyenneté est une simple déclaration de principe qui aurait dû être faite depuis longtemps, et qui contribuera à l'édification de la nation nigérienne.

Il n'est pas prévu que la situation actuelle soit modifiée avant l'indépendance en ce qui concerne la citoyenneté et la nationalité; des dispositions devront fixer les cas dans lesquels un habitant du Nigéria possède ou non un droit de citoyenneté, et la Constitution garantira qu'aucun citoyen nigérien ne pourra être déporté ou exilé du Nigéria. Nous avons déjà vu qu'il y a là un des droits fondamentaux formellement établis par la Constitution.

4. Composition du Sénat. Afin de garantir la représentation suffisante et équitable de toutes les opinions politiques ou autres à la Chambre haute, dénommée Sénat, il est prévu que chaque Région élira 12 sénateurs, choisis proportionnellement au nombre de sièges que le parti gouvernemental et le parti d'opposition détiennent dans la Région ²⁷; le Territoire fédéral de Lagos (qui n'a ni gouvernement ni assemblée législative propres) sera représenté au Sénat par le titulaire de la fonction traditionnelle d'Oba (roi), l'un de ses chefs traditionnels, deux personnes choisies par le Conseil municipal de Lagos ²⁸ et deux autres personnes nommées par le gouverneur général sur avis du Premier ministre fédéral. Ainsi, une quarantaine de sénateurs représenteront les trois Régions sur un pied d'égalité, et six autres le Territoire fédéral de Lagos. La Chambre des représentants compte 312 membres, à savoir un membre pour 100.000 habitants.

Une commission électorale fédérale disposera de pouvoirs étendus en vue d'organiser, surveiller et diriger les élections dans l'ensemble du pays, et elle devra travailler en liaison étroite avec les Commissions électorales régionales qui agissent en son nom dans chaque Région. Aux élections générales qui ont eu lieu le 12 décembre 1959, la Commission électorale fédérale a déployé de grands efforts pour assurer l'impartialité et la bonne organisation du scrutin; ses efforts ont été dans l'ensemble couronnés de succès, bien que quelques incidents se soient produits.

5. Comité consultatif de l'exercice du droit de grâce. Il existe depuis 1951 un Conseil privé qui est chargé de conseiller le Gouverneur, et depuis 1954 le Gouverneur général, dans l'exercice du droit de grâce dont peuvent bénéficier les individus condamnés à une peine criminelle. C'est aussi cet organe qui, entre 1951 et 1954,

²⁷ On pense que ces douze sénateurs seront choisis surtout parmi les chefs traditionnels de la région.

²⁸ Les deux personnes doivent chacune être désignées par les partis respectivement majoritaire et minoritaire au Conseil municipal de Lagos.

a statué au niveau du Gouvernement fédéral sur toutes les questions relatives aux fonctionnaires du service judiciaire colonial. A la suite de l'accord conclu entre les dirigeants nigériens et le Gouvernement britannique et prévoyant le versement d'indemnités globales de licenciement aux fonctionnaires de l'extérieur qui souhaiteraient prendre leur retraite ou démissionner, les fonctions du Conseil privé depuis 1954 ont surtout consisté à conseiller le Gouverneur général dans l'usage du droit de grâce au nom de Sa Majesté Britannique.

Depuis que le pays est indépendant, c'est le ministre de l'Intérieur qui est investi du droit de grâce; il est assisté dans cette tâche d'un nouvel organe, le Comité consultatif de l'exercice du droit de grâce, composé de membres que le gouverneur général nomme pour une durée de trois ans sur avis du premier ministre fédéral. Le mandat des membres du Comité pourra être renouvelé; aucun membre ne pourra être démis de ses fonctions, sauf pour faute grave ou pour incapacité de remplir son mandat.

C'est le ministre lui-même qui préside le Comité, dont fait également partie l'*Attorney-General*. Outre ces deux membres de droit, le nombre des membres ne peut être inférieur à cinq ni supérieur à sept; ces derniers ne doivent pas exercer de fonctions ministérielles ni faire partie des assemblées législatives. Le Comité doit compter au moins un médecin parmi ses membres, de préférence le chef du service de la santé publique. Le chef du Parquet ne doit pas en faire partie, mais il peut être compté dans le cas où sa présence se révèle nécessaire. Le Comité est tenu de se prononcer par un vote, et il doit établir le compte rendu de ses débats. Dans les cas où le ministre refuse de suivre l'avis du Comité, il doit en indiquer les motifs par écrit. Lorsque le ministre présente sa recommandation au Gouverneur général, il doit l'accompagner du compte rendu des débats du Comité, ainsi que de l'exposé écrit des raisons pour lesquelles il a refusé de suivre son avis.

Ces dispositions détaillées ont pour but de convaincre l'opinion publique que ceux qui ont la responsabilité d'exercer le droit de grâce font preuve des plus hautes qualités d'impartialité et de jugement. Elles sont également conformes à la première disposition de la Constitution, la plus importante, qui garantit le droit à la vie du citoyen nigérien.

6. Procédure d'amendement de la Constitution après l'accès à l'indépendance. Le principe adopté sur ce point est qu'aucun organe des pouvoirs publics, le Gouvernement fédéral y compris, ne doit pouvoir à lui seul modifier la Constitution d'une manière qui serait contraire aux intérêts de l'ensemble du Nigéria. Les dispositions des Constitutions fédérales et régionales concernant des questions d'ordre interne pourront donc être modifiées selon une procédure relativement facile et sans que l'approbation d'autres autorités

de la Fédération soit nécessaire; au contraire, les dispositions d'intérêt général pour l'ensemble du pays doivent être "réservées", et la procédure de révision mettra en jeu d'autres autorités de la Fédération.

C'est pourquoi toute proposition d'amendement des dispositions "réservées" de la Constitution fédérale ne peut être adoptée que par un vote à la majorité des deux tiers de tous les membres de chaque Chambre du Parlement fédéral, appuyé par un vote à la majorité simple de chaque Chambre du Parlement d'au moins deux Régions. Au contraire, s'il s'agit de dispositions ordinaires, un amendement peut être adopté par un vote à la majorité des deux tiers de tous les membres de chaque Chambre du Parlement fédéral.

De même, lorsqu'il s'agit d'amender une Constitution régionale, et s'il s'agit d'une disposition réservée, il faut que l'amendement soit accepté à la majorité des deux tiers de tous les membres de chaque Chambre du Parlement régional intéressé, et qu'il recueille en outre la majorité des deux tiers de tous les membres de chaque Chambre du Parlement fédéral; au contraire, une disposition ordinaire peut être amendée par un vote à la majorité des deux tiers de tous les membres de chaque Chambre de la Région intéressée.

Ce qui est important ici, c'est que, selon cette procédure de révision, les dispositions garantissant les libertés et droits fondamentaux de l'homme ne peuvent être modifiées facilement ou à la légère.

De même, les dispositions qui permettraient éventuellement de créer des états nouveaux à partir des Régions actuelles de la Fédération ou de modifier ou d'étendre les limites des Régions ont été conçues de manière très rigide, trop rigide peut-être, à cause de la méfiance réciproque des Régions et de leurs dirigeants politiques lors de la Conférence. Il est nécessaire de remanier quelque peu les frontières actuelles, et il serait fort utile de créer quelques nouveaux Etats afin d'assurer un meilleur équilibre à l'intérieur de la Fédération et de garantir l'unité nationale du Nigéria. Il y a lieu de noter à cet égard que les dispositions analogues qui figurent dans la Constitution de l'Inde depuis 1947 sont plus souples, et qu'elles ont facilité les modifications territoriales et la réorganisation des Etats qui ont eu lieu depuis l'entrée en vigueur de la Constitution.

CONCLUSION

La Constitution du Nigéria, à la différence de celle de l'Inde²⁹, n'énonce aucun principe directeur de politique nationale. Le Nord à prédominance musulmane, qui détient actuellement le pouvoir au Gouvernement fédéral, n'a pas exigé que le Nigéria devienne un Etat islamique, comme certains partis l'ont réclamé

²⁹ Voir les articles 36-51 de la Constitution de l'Union indienne.

au Pakistan jusqu'à une date récente. Le programme du Gouvernement fédéral du Nigéria a été jusqu'ici pragmatique plus que doctrinaire. Sans que la Constitution contienne de dispositions expresses à cet effet, la tendance sociale et économique est de confier à l'Etat des responsabilités très étendues, ce qui ne fait que suivre la voie déjà tracée par l'ancien régime qui avait placé entre les mains de l'Etat nombre d'industries et entreprises économiques parmi les plus importantes.

Si le but d'un gouvernement démocratique est d'aspirer sans cesse à cet idéal que représente la justice sociale pour tous les membres de la collectivité, le souci d'énoncer formellement dans la Constitution nigérienne les libertés et les droits fondamentaux de l'homme laisse bien augurer de l'avenir de la jeune Fédération. D'autres territoires d'Afrique auront peut être intérêt à suivre l'exemple du Nigéria et à incorporer des dispositions analogues à la Constitution qu'ils se donneront en accédant à l'indépendance, dans la mesure où les conditions locales le justifieront. Cela est probablement souhaitable, non seulement dans les territoires où vivent des peuples de races différentes, mais aussi dans les collectivités où des groupes ethniques distincts se servent de langues différentes. La simple proclamation des droits fondamentaux dans une Constitution ne garantit pas en elle-même que ces droits seront nécessairement respectés une fois l'indépendance acquise, mais comme il n'est pas facile de modifier ou de supprimer ces dispositions, elles constituent un avertissement et une barrière morale pour ceux qui pourraient souhaiter supprimer la légalité par la suite. On peut également voir dans ces dispositions le moyen le plus efficace de donner, non seulement aux nouveaux dirigeants, mais à l'ensemble de la population, l'habitude de suivre les voies subtiles et raffinées de la démocratie.

La nouvelle Constitution que se donnera le Nigéria indépendant doit encore prouver sa vigueur et son efficacité dans l'avenir, mais les citoyens de ce pays peuvent regarder l'avenir avec une confiance et un optimisme raisonnés et raisonnables.

T. O. ELIAS *

* Bachelier ès arts; docteur en droit, docteur en philosophie (Londres); avocat à la Cour suprême du Nigéria.

LE DROIT, LA MAGISTRATURE ET LE BARREAU DANS LES PAYS ARABES

INTRODUCTION

I La tradition juridique du Moyen-Orient arabe

Le Moyen-Orient arabe a hérité de deux systèmes juridiques la *chari'a* ou droit musulman, et le droit romain, qui est le fondement du droit codifié de l'Europe occidentale. Alors que la *chari'a* est un système juridique essentiellement religieux, le droit romain, héritage commun des pays de droit civil, représente un "droit fait par les hommes pour les hommes". Néanmoins, pendant la période où s'est formé le droit musulman, les juristes des deuxième et troisième siècles de l'Hégire (huitième et neuvième siècles de l'ère chrétienne) qui l'ont élaboré ont sans aucun doute subi l'influence du droit romain. Après la mort du Prophète, les Arabes entrèrent en contact avec l'Empire romain d'Orient. L'expédition commerciale qui de La Mecque se rendait chaque année en Syrie, alors province de Byzance, était l'une des deux caravanes dont il est fait mention dans le Coran.¹ La première génération de musulmans eut également, dès le début, des contacts avec la civilisation chrétienne et romaine en Irak et en Egypte.² En conséquence lorsque, douze siècles plus tard, les Arabes d'Egypte, d'Irak, de Syrie, du Liban et d'Afrique du Nord, furent "dotés" d'institutions juridiques occidentales qui tiraient leur origine du droit romain, ils ne se sentirent pas tout à fait dépaysés. La législation moderne et la nouvelle organisation judiciaire modelée sur le système occidental prirent racine assez facilement dans les pays arabes, et c'est dans une harmonie relative qu'elles coexistèrent avec le droit religieux et les tribunaux de *cadis* de l'Islam. Il n'y avait pas de faille complète entre les deux systèmes. Les juristes modernes des pays arabes, lorsqu'ils ont adopté les institutions juridiques de l'Europe, ont plus ou moins réussi à lancer un pont sur l'abîme qui séparait leur passé du présent. Ils ont redécouvert et rajeuni certaines de leurs plus anciennes traditions.

¹ Chapitre CVI, Sourate des Koreichites, verset 2. Voir le Coran, traduction de E. Montet, Payot, Paris, page 864.

² Voir Gibb, *Mohammedanism*, Oxford University Press, p. 88.

II. Facteurs d'unité et de diversité dans les institutions juridiques et l'organisation judiciaire des Etats arabes modernes

On ne peut guère s'attendre à trouver des institutions juridiques et une organisation judiciaire homogènes dans une région qui couvre plus de 7.700.000 kilomètres carrés et qui, s'étendant sur deux continents, du Golfe Persique à l'Océan Atlantique,³ compte quelque cinquante millions d'habitants. Le développement social et économique des divers pays du Moyen-Orient a suivi des voies différentes, et cette diversité se reflète naturellement dans la manière dont ils administrent le droit et la justice. Les pays membres de la Ligue des Etats arabes,⁴ qui font l'objet de notre étude, ont entretenu des relations de plus en plus importantes avec l'Occident, particulièrement après la découverte de leurs richesses pétrolières, mais ils n'ont pas toutes atteint le même degré de développement. C'est pourquoi, lorsque l'on tente d'exposer la situation de la magistrature et du barreau dans les pays arabes, il faut tenir compte des caractéristiques distinctives des systèmes juridiques et de l'organisation judiciaire des diverses nations. Néanmoins, ces pays présentent des traits communs assez nombreux pour justifier un examen d'ensemble de leurs institutions juridiques et judiciaires. Pour nous en tenir à l'essentiel, ces traits sont les suivants:

Sauf dans la République du Liban, où l'on estime généralement que le nombre des chrétiens de diverses confessions dépasse légèrement le chiffre de la population musulmane,⁵ les habitants des pays arabes sont des musulmans orthodoxes qui, sauf une petite minorité de chiïtes hétérodoxes, suivent les principes de l'une ou l'autre des quatre écoles de droit musulman.⁶ Il ne faut pas oublier que l'Islam est tout ensemble une foi religieuse, un mode de vie et un système de morale et de droit. L'origine de leurs institutions juridiques est donc commune à tous les pays arabes. Ces institutions

³ Sir Reader Bullard évalue à environ 5.970.000 km² la superficie totale des pays du Moyen-Orient, y compris la Turquie et la République du Soudan. Cf. *The Middle East, a Political and Economic Survey*, 3ème édition, publiée par Sir Reader Bullard, Oxford University Press, 1958, p. 1.

⁴ Ces Etats sont actuellement par ordre alphabétique, l'Arabie Saoudite, l'Irak, la Jordanie, le Liban, la Libye, le Maroc, la République Arabe Unie, la République du Soudan, la Tunisie et le Yémen.

⁵ La population du Liban est d'un million à un million et demi d'habitants. Il n'y a pas eu de recensement récent, mais il est probable que la population est également divisée entre chrétiens et musulmans, qui sont les deux principaux groupes religieux.

⁶ Ce sont les rites hanéfite, malékite, chaféite et hanbalite, qualificatifs tirés des noms des quatre juristes éminents qui furent leurs fondateurs: Abu Hanifa (mort en 767 de l'ère chrétienne); Malik Ibn Anas (mort en 795); Al Chaféi (mort en 820) et Ahmad Ibn Handal (mort en 855); sur les origines du droit musulman, cf. Maurice Gaudefroy-Demombynes, *les Institutions musulmanes*, Paris, Flammarion, chapitre III, pages 41 à 48.

découlent de la *chari'a* ou loi sacrée de l'Islam. Dans les relations humaines, certains Etats arabes ont progressivement introduit une législation positive et des procédures judiciaires empruntées à l'Occident. Néanmoins, pour citer l'un des orientalistes les plus compétents, Sir Hamilton Gibb:

“Malgré ces empiètements sur son autorité la *chari'a* s'applique toujours: c'est à la fois un idéal et un ultime recours, et par son unité et son universalité elle est la principale force d'unification de la culture islamique . . . Elle influence presque tous les aspects de la vie sociale et toutes les formes de la littérature islamique; il n'est donc nullement exagéré d'y voir, selon les paroles de l'un des spécialistes modernes les plus pénétrants, un résumé du véritable esprit de l'Islam, l'expression la plus décisive de la pensée islamique, le cœur même de l'Islam”.⁷

Dans la plupart des pays arabes les mêmes causes économiques ont produit et produisent encore les mêmes effets juridiques. Le resserrement et l'accroissement des relations culturelles et économiques avec l'Occident ont conduit plusieurs Etats arabes à chercher en dehors de la loi islamique des institutions juridiques et des organisations judiciaires mieux adaptées à leurs besoins nouveaux. Aucun d'entre eux n'a été aussi loin que la République moderne de Turquie, où l'Eglise et l'Etat sont totalement séparés. Néanmoins, dans la majorité des Etats arabes, le domaine de la *chari'a* et la compétence des tribunaux de *cadis* ont été graduellement limités aux questions de “statut personnel” et de droit familial, et aux *wouqouf* ou fondations religieuses. C'est à la France, à l'Allemagne, à la Suisse, et à l'Italie qu'ils ont “emprunté” des codes de droit civil, commercial, maritime et pénal. Ces pays ont créé de nouveaux tribunaux et de nouveaux ordres d'avocats formés dans les écoles de droit de l'Occident pour administrer la justice en matière civile, commerciale et pénale. Cependant, la *chari'a* reste la loi commune et les *ulémas* et les *cadis* sont encore les seuls juristes et les seuls juges qui appliquent la loi sainte dans la péninsule arabique. L'Arabie Saoudite, le Yémen et les principautés arabes sont, aujourd'hui encore, des exemples typiques de pays traditionalistes qui ont gardé pratiquement intacte la pureté de la loi sainte, et l'organisation judiciaire traditionnelle de la “*chari'a mahakim*” ou des tribunaux de *cadis*. A l'autre extrême, nous trouvons un autre pays musulman, la Turquie, qui a presque entièrement séparé ses institutions législatives et judiciaires de son ancienne tradition juridique. Entre les deux se situent les pays qui pratiquent un système “mixte” de lois traditionnelles et de lois modernes, et utilisent un double appareil

⁷ Gibb, *Mohammedanism*, op. cit. page 106.

judiciaire où se côtoient l'ancien et le moderne en une mosaïque complexe. C'est ce qui se passe en Afrique du Nord, en Jordanie, au Liban, dans la Région syrienne de la R.A.U. et en Irak. Dans la Région égyptienne de la R.A.U., les tribunaux de *chari'a* et les autres tribunaux chrétiens et juifs de "statut personnel" ont été supprimés par la Loi n° 462 de 1955, et leur juridiction a été transférée aux tribunaux nationaux. Toutefois la *chari'a* est encore appliquée aux musulmans en matière de droit familial, tandis que le droit canon et le droit talmudique régissent les relations familiales des minorités chrétienne et juive respectivement. Les *cadis* qui siégeaient autrefois dans les tribunaux de *chari'a* sont maintenant juges aux tribunaux nationaux, et les avocats qui appartenaient au Barreau de la *chari'a mahakim* ont reçu les mêmes fonctions et les mêmes privilèges que leurs collègues admis au Barreau national. L'Égypte possède donc maintenant une magistrature et un barreau unifiés, mais non pas encore un système juridique unique.

Le résumé ci-dessus ne pouvait qu'être bref. Mentionnons à ce sujet que le Professeur Sobhi Mahmassani de l'Université de Beyrouth (Liban) a remarquablement analysé ce système complexe d'institutions juridiques et judiciaires du Moyen-Orient dans un livre récemment publié en arabe: "Les systèmes juridiques des Etats arabes, autrefois et aujourd'hui".⁸ Le lecteur qui veut étudier ce sujet en détail peut se référer à ce remarquable ouvrage scientifique que nous devons à la plume d'un président honoraire de la Cour d'appel de la République du Liban, membre de l'Académie arabe de Damas et avocat inscrit au Barreau libanais.

Dans le présent article, nous étudierons les Etats arabes en deux groupes, séparés selon leur orientation: les traditionnalistes qui gardent la *chari'a* et les tribunaux de *cadis*, où la justice est encore rendue aujourd'hui de la même manière que pendant la période classique de l'Islam, et les modernistes qui ont adopté des systèmes de droit et d'organisation judiciaire inspirés de modèles occidentaux.

Faute de place, nous n'examinerons pas séparément les systèmes nationaux et l'organisation de la magistrature et du barreau pour chaque Etat arabe. Nous nous bornerons à donner une idée générale plutôt qu'un exposé détaillé de l'organisation judiciaire arabe. Notre étude portera plus particulièrement sur l'Arabie saoudite, Etat traditionnaliste typique, et sur la République Arabe Unie, exemple d'un Etat aux tendances modernes et orienté vers l'Occident. Ce que nous dirons de ces deux pays s'applique plus ou moins, *mutatis mutandis*, aux autres pays arabes qui peuvent être classés

⁸ Beyrouth, 1957, *Dar El Elm Lil Malayin*. Cf. également *Islamic Law in Contemporary States*, publié par le Professeur Joseph Schacht de l'Université Columbia dans l'"*American Journal of Comparative Law*", Vol. 8, n° 2. (Printemps 1959).

dans l'un ou l'autre groupe. Il est inutile d'étudier séparément le droit familial qui relève encore de la *chari'a* et de la juridiction des tribunaux de *cadis* dans les pays à système juridique mixte et à organisation judiciaire double. La magistrature et le barreau de la *chari'a mahakim* dans ces pays sont analogues à ceux qui rendent la justice dans la Péninsule arabique, où le souci de protéger l'héritage des "pieux ancêtres",⁹ (*as-salaf as sâleh*) l'emporte sur le désir d'introduire des innovations empruntées à l'Occident.

A. LES ÉTATS MUSULMANS TRADITIONNALISTES DANS LA PÉNINSULE ARABIQUE: L'ARABIE SAOUDITE

I. Le système juridique islamique

Le droit et la justice dans la Péninsule arabique ont été analysés comme suit dans une sentence internationale rendue à Paris en août 1951 par Lord Asquith of Bishopstone lors de l'arbitrage entre la *Petroleum development* (Côte des Traités) et le Cheikh d'Abu Dhabi, principauté sur le Golfe persique:

"Le Cheikh rend une justice purement discrétionnaire inspirée du Coran, et il serait illusoire de dire que dans cette région très primitive il existe un ensemble de principes juridiques bien établis qui puissent être applicables à l'interprétation d'instruments commerciaux modernes".¹⁰

Cette appréciation sans nuances, qui n'est guère équitable à l'égard de la *chari'a* et des tribunaux de *Cadis*, se trouve contredite par une sentence internationale plus récente rendue à Genève le 23 août 1958, lors de l'arbitrage entre l'Arabie Saoudite et l'*Arabian American Oil Company*. Selon les termes de cette sentence:

"L'Arabie saoudite applique l'un des grands systèmes juridiques du monde, à savoir la loi musulmane, où l'on distingue plusieurs rites ou écoles. Les principales écoles sunnites sont les écoles hanéfite, malékite, chaféite et hanbalite; elles ne diffèrent pas quant aux principes essentiels, mais présentent des divergences sur plusieurs points de détail. Les Wahabites d'Arabie saoudite suivent le rite hanbalite".

⁹ On trouve cette expression à l'article 6 de la Loi fondamentale du Hedjaz qui dispose que: "Les réglemens (*ahkâm*) du Royaume du Hedjaz seront toujours conformes au Livre de Dieu, à la pratique du Prophète et à la conduite des compagnons du Prophète et des pieux ancêtres". Cf. Schacht, op. cit., p. 137, et Henri Laoust, *Essai sur les doctrines sociales et politiques de Taki-D-Din Ahmad B-Taimiya*, le Caire, 1939. L'auteur donne la traduction en français de la Loi fondamentale, p. 624-261.

¹⁰ Cf. *Revue internationale de droit comparé*, Vol. I. p. 247-261.

Fondant sa décision sur ce système juridique, le Tribunal d'arbitrage décida qu'un accord portant sur une concession pétrolière conclu entre l'État d'Arabie saoudite et l'Aramco était valide et avait force obligatoire pour le souverain parce qu'il était:

“conforme à deux principes fondamentaux de tout le système juridique musulman, à savoir, le principe de la liberté de contrat dans les limites de la Loi de Dieu, et le principe du respect des contrats... En droit musulman, tout contrat valide a force obligatoire, conformément aux principes de l'Islam et de la Loi de Dieu, tels qu'ils sont exprimés dans le Coran: “Soyez fidèles au serment fait à Dieu lorsque vous concluez un contrat”.¹¹

De nombreux savants occidentaux partagent cette appréciation plus généreuse du droit et de la justice dans les pays arabes. C'est ainsi que le Professeur Schacht écrit, dans l'article cité ci-dessus (op. cit., page 147):

“En raison des normes élevées qu'il s'est données, le droit islamique peut encore beaucoup contribuer à assurer la stabilité et la sécurité juridiques dans les pays arabes du Proche-Orient, dans les Etats d'orientation traditionnaliste, où il est l'idéal sur lequel repose la législation des hommes”.

II. Les juristes: Fuqaha, Ulémas et Muftis

Si la présente étude porte principalement sur l'organisation judiciaire et le barreau, il ne faut pas oublier que la *chari'a* est un “droit de juristes”. Son enseignement a été élaboré par des juristes indépendants qui conseillaient les *cadis* et les croyants et expliquaient la Loi de Dieu. Les *fuqaha* ou *ulémas*, qui étaient des savants de la loi de l'Islam, n'étaient pas un clergé,¹² mais plutôt un ordre officieux de juristes avant la lettre. C'est le consensus de la Communauté ou *ijma* qui devait se prononcer sur leurs mérites. Les *imams* qui fondèrent les quatre rites orthodoxes étudiaient les problèmes de droit avec une élite de disciples qui ont conservé et, par la suite, diffusé leur enseignement. Ils donnaient également des avis juridiques ou *fatawa*, aux autres musulmans. Parfois les Califes les

¹¹ La sentence prononcée le 23 août 1958 à Genève dans le litige relatif à une concession de transports maritimes accordée par le Gouvernement de l'Arabie Saoudite à M. A. S. Onassis a été confiée aux archives de la République et Canton de Genève. Elle n'a pas encore été publiée.

¹² Les expressions “*fuqaha*”, “*uléma*” et “*imam*” sont ici synonymes. C'est ainsi que les juristes musulmans désignent ceux qui sont des savants en matière de loi divine. La religion étant partie intégrante de la *chari'a*, on n'a pas adopté ici la distinction exagérément subtile entre “*ulémas*” qui possèdent l’“*ilm*” et sont doctes en matière purement religieuse et les “*fuqaha*” qui connaissent la “*fiqh*”, ou science de la jurisprudence.

consultaient, et souvent ils conseillaient les juges lorsque ceux-ci avaient à résoudre des questions juridiques difficiles, ou lorsqu'un point de droit était soulevé pour lequel il n'y avait pas de précédent. Ils exerçaient l'*ijtihād*, ou effort humain pour trouver la juste règle de droit, lorsque les sources divines du Coran et de la *sunna* ne fournissaient aucune réponse. Petit à petit, les chefs de l'Etat les reconnurent comme gardiens de la Loi. Une tradition qui remonte aux premiers jours de l'Islam fait des *ulémas* les héritiers des prophètes. Leur science et le caractère religieux du droit qu'ils enseignaient leur valurent le respect aussi bien des gouvernants que des administrés. Ils protégeaient jalousement leur indépendance, et, dans la majorité des cas, refusaient de recevoir des honoraires en paiement de leurs services. A l'exception, certes notable, de deux *imams* éminents du rite hanéfite, Abou Youssouf et Chaibani, qui acceptèrent des fonctions de juges sous les califes abassides, ils refusèrent d'occuper des postes officiels et déclinèrent les cadeaux des chefs du gouvernement. On cite un dialogue entre Abou Hanifa, fondateur de rite qui a le plus d'adeptes dans l'Islam d'aujourd'hui, et le Calife abasside Al Mansour. Le Calife pressait l'*imam* d'accepter un poste de juge. L'*imam* refusait, invoquant sa crainte de commettre des erreurs et sa connaissance insuffisante de la Loi de Dieu. "C'est un mensonge" dit le Calife. "Tu as décidé en ma faveur", répliqua l'*imam*, "car tu ne peux charger un menteur de rendre la justice en ton nom".

On relève naturellement quelques exceptions à cette noble attitude d'indépendance, et certains *ulémas* se sont de temps à autre laissés tenter par la munificence des pouvoirs temporels. Dans l'ensemble toutefois, le prestige religieux et personnel des *ulémas* en tant que gardiens de la loi divine leur conférait dans l'Etat un pouvoir dont les chefs du gouvernement et leurs *cadis* devaient tenir compte. Les *ulémas* étaient les champions de la justice et maintenaient le principe de la *chari'a* contre l'injustice et l'oppression. Ils étaient les protecteurs des pauvres et des faibles contre la rapacité et la tyrannie des riches et des puissants. Ils parlaient au nom d'une loi divine, et le plus souvent, on écoutait leurs arguments pour des raisons d'opportunité, même si les considérations d'équité laissaient indifférent. On trouve dans l'histoire de la domination des Mamelouks en Egypte de nombreux exemples de cas où les gens du peuple venaient présenter aux *ulémas* de l'Université El Azhar leurs griefs contre leurs dirigeants, et leur demandaient de présenter leur cas et de plaider leur cause. Les historiens arabes répètent souvent que les *ulémas* "se rendaient à la Citadelle",¹³ comme nous dirions

¹³ La Citadelle du Caire était le siège du Gouvernement du temps des Mamelouks. Mohammed Ali construisit aussi son "Divan" et la célèbre mosquée où il est enterré dans la Citadelle érigée sur les Monts Mokattim qui dominent la ville du Caire.

aujourd'hui qu' "ils allaient en ville", pour présenter leurs remontrances et exprimer aux chefs de l'Etat les plaintes du peuple.

En résumé, les *ulémas* avaient une influence modératrice qu'ils exerçaient en faveur du principe de la légalité contre l'oppression et l'injustice. Mais, comme les juristes romains, ils ne se contentaient pas de maintenir le principe de la légalité, ils le formulaient. Les *fatawas* qu'ils rendaient contribuèrent autant à faire le droit que les *responsa prudentium* des juristes romains. Les œuvres magnifiques que les *imams* des quatre écoles orthodoxes transmirent à la postérité constituent le "*corpus juris*" de l'Islam. Lorsque le Coran ou la *Sunna* restaient muets, les *imams*, les *fuqaha* et les *ulémas* des deuxième et troisième siècles de l'Hégire (huitième et neuvième siècles de l'ère chrétienne) complétaient la loi par leur *ijtihad* (effort) et leur *ra'y* (opinion ou jugement personnel). Pour ce faire, ils utilisaient la logique aristotélicienne et la *qiyas* (analogie). Peu à peu, leur *ijma* (*consensus*) sur un point de droit fut considéré comme équivalent au consensus de la communauté musulmane. Après le Coran, la *Sunna* ou Tradition du Prophète et la *qiyas* ou analogie, l'*ijma* devint la quatrième source du droit islamique dans la théorie classique de „*usul-ul-fikh*" (les racines de la méthodologie juridique) ou jurisprudence musulmane. Les savants occidentaux modernes reconnaissent la haute valeur morale du système juridique que ces *imams* ont créé. David de Sintillana, par exemple, écrit dans *Legacy of Islam*¹⁴ que le système de droit musulman:

“peut à juste titre occuper un rang élevé dans l'estime des experts”.

Selon d'autres spécialistes, ce système est:

“l'expression la plus haute de la pensée et de l'activité de la communauté islamique”.¹⁵

Le juge Abdel Hamid Badawi, Vice-Président de la Cour internationale de Justice, juriste égyptien qui unit à une connaissance profonde de la *chari'a* une vaste érudition en matière de systèmes juridiques occidentaux, a pu convaincre ses collègues qui rédigeaient la Charte des Nations Unies et le Statut de la Cour internationale de Justice que la *chari'a*, après treize siècles, était encore l'un des principaux systèmes juridiques du monde d'aujourd'hui.

III. Les cadis

De même que les *ulémas* et les *muftis* furent les précurseurs de l'ordre des avocats de *chari'a* dans les pays arabes d'aujourd'hui,

¹⁴ Cf *The Legacy of Islam*, Oxford University Press, *Islamic Law and Society*, par Sintillana, p. 309.

¹⁵ Gibb. *op. cit.*, p. 88.

de même les *cadis* laissent entrevoir l'avènement de la "*chari'a mahakim*" moderne dans la péninsule arabique. Cela est vrai également d'autres Etats arabes modernes à "système juridique mixte" et à organisation judiciaire double, où la loi religieuse régit encore le droit familial et les biens religieux de main-morte. Cependant, les *cadis* firent leur apparition en Islam à une date plus récente que les *ulémas* et les *muftis*. Les *ulémas* continuèrent en Islam la tradition des savants ou sages qui du temps de la "*djahiliya*" (temps de l'ignorance) avant la naissance de l'Islam étaient les arbitres à qui les tribus arabes soumettaient volontairement leurs différends. L'Islam a gardé cette même procédure de règlement des litiges par l'arbitrage. Il semble que le Prophète ait désigné Omar, le deuxième calife, comme arbitre entre lui-même et un juif à qui il devait de l'argent. Mais dès le début de l'Islam, on appliqua un autre principe important qui est lié au principe de la légalité: pour reprendre les termes du Professeur Hamidullah de l'Université d'Hyderabad (Inde) qui cite l'éminent juriste hanéfite Sarakhshy, "nul ne peut être à la fois juge et partie, pas même le Calife". On cite des cas où les quatre premiers califes, Abu Bakr, Omar, Othman et Ali soumirent à un arbitrage des différends auxquels ils étaient parties.¹⁶ Cette règle du droit musulman explique pourquoi les gouvernements musulmans des pays producteurs de pétrole dans la péninsule arabique ont accepté de soumettre à des tribunaux arbitraux neutres les différends relatifs aux accords de concessions qu'ils avaient conclus avec des sociétés pétrolières. Ils ont appliqué loyalement les clauses d'arbitrage figurant dans ce genre d'accords, et accepté et respecté les sentences arbitrales qui ont été rendues.

Toutefois, les Musulmans du premier siècle de l'Hégire s'aperçurent vite que l'acceptation volontaire de l'arbitrage ne suffisait pas à assurer l'application de la loi et à assurer l'ordre public. Suivant l'exemple du Prophète, qui était le chef suprême de la communauté, les premiers califes firent fonction de juges et firent respecter la loi de Dieu. Mais leurs responsabilités se multipliaient, il leur fallut bientôt déléguer leurs pouvoirs aux *cadis* ou juges qu'ils choisissaient eux-mêmes. On attribue d'ordinaire à Omar, le deuxième calife, la décision de nommer des *cadis* pour l'aider dans ses fonctions judiciaires.¹⁷ Si l'administration de la justice prit peu à peu un caractère plus systématique, ce fut sans doute à l'exemple des institutions juridiques plus organisées que les Arabes trouvèrent en Perse et dans les provinces orientales de l'Empire de Byzance qu'ils avaient conquises.

Au début, les *cadis* ne recevaient aucune rémunération, et

¹⁶ Cf. *Muslim Conduct of State*, par le professeur Hamidullah, Lahore, 3ème édition, 1941, p. 134 et 135, et *Mabsut*, par Sarakhshy (en arabe), vol. XVI, 73.

¹⁷ Cf. Reuben Levy, *The Social Structure of Islam*, Cambridge University Press, 1957, p. 338.

rendre la justice conformément à la loi de Dieu était considéré comme une obligation religieuse. Le *cadi* ne détenait aucun pouvoir à moins d'avoir été nommé par le calife ou son représentant (Chirazi, dans *Tanbih*, page 313), mais une fois qu'il en était investi, il se considérait comme indépendant de toute autre autorité¹⁸ sous les califes abassides. Quoi qu'il en soit, le *cadi* devint un fonctionnaire rémunéré de l'Etat musulman¹⁹ et il l'est encore aujourd'hui.

Les fonctions du *cadi* en Islam sont plus étendues que celles d'un juge occidental. Chargé du règlement des litiges, il est aussi le tuteur des orphelins et le curateur des aliénés. Il est exécuteur testamentaire, et il donne en mariage les femmes qui n'ont pas de tuteur ou de curateur légal. Il veille à l'entretien des mosquées, dirige la prière et prononce le sermon du vendredi. Il vérifie la gestion des biens de main-morte religieux ou *wouqouf*. Lorsqu'il exerce ces fonctions extra-judiciaires, le *cadi*, selon les auteurs spécialistes du droit musulman, doit avoir le cœur généreux, être compatissant, bienveillant et pitoyable envers ses frères musulmans. Il doit unir la magnanimité à la science. En bref, ce doit être un modèle de conduite irréprochable et il doit agir en père indulgent à l'égard de la communauté musulmane.

Comme la *chari'a* est la seule loi qui soit appliquée en Arabie saoudite, la compétence du *cadi* dans ce pays est extrêmement étendue. Elle englobe le jugement des infractions pénales aussi bien que le règlement des litiges en matière civile et commerciale. Le *cadi* doit certes avoir une connaissance approfondie de la loi, mais il doit en outre remplir la condition connue en Islam sous le nom d' "*adâla*", c'est-à-dire, être un homme juste.²⁰

Les juristes musulmans se sont longuement étendus sur les règles de conduite dont doit s'inspirer le *cadi* lorsqu'il rend la justice au tribunal. Le Professeur Reuben Levy, s'appuyant sur la *Tanbih* de Chirazi, page 315 et l'*Umm* de Chafei, IV, 201, déclare²¹:

"Les livres de droit énoncent des règles de procédure très strictes pour le jugement des affaires qui lui (le *cadi*) sont soumises. C'est ainsi qu'il est jugé souhaitable qu'il siéde dans un lieu spacieux et public où tous puissent avoir facilement accès à lui et qu'il ne s'isole pas sauf pour un motif justifié. Il

¹⁸ Reuben Levy, qui cite le juriste musulman Chirazi, *op. cit.*, p. 338.

¹⁹ Cf. Sir Hamilton Gibb et Harold Bowen, *Islamic Society and the West*, Oxford University Press, Volume I, 2ème partie, p. 82.

²⁰ On trouvera de plus amples détails sur les fonctions et les qualifications du *cadi* dans l'ouvrage monumental d'Emile Tyan, Professeur à la Faculté de droit de Beyrouth et ancien ministre libanais de la justice. Histoire de l'organisation judiciaire en pays d'Islam, tome I, éd. du Recueil Sirey, Paris, 1938; tome II, Harissa (Liban), 1943.

²¹ *Op. cit.* p. 343.

ne doit prononcer un jugement qu'en présence de témoins et de savants juristes qu'il doit consulter dans les cas difficiles... Il ne peut déléguer à une autre personne la tâche de prendre une décision".

"... Il doit traiter sur un pied d'égalité les deux parties à un litige, qu'il s'agisse de l'inscription de leur procès, de la place où elles se tiendront, de la présentation du cas et de l'audience qu'il leur accorde... Le *cadi* ne doit défendre aucune des deux parties. Lorsque les parties sont assises devant lui, il décide du moment où elles prendront la parole et il garde le silence pendant qu'elles parlent".

Le droit musulman, suivant en cela la tradition sémitique, attache une grande importance au témoignage oral. "Un fait ne pourra s'établir que sur la déposition de deux ou trois témoins".²² En droit musulman, le nombre des témoins dans les cas ordinaires est d'habitude de deux hommes justes, ou d'un homme et deux femmes. "L'une des deux femmes", dit le Coran "rappellera les faits à l'autre". Dans les crimes particulièrement graves, tels que l'adultère, la déposition de quatre témoins est nécessaire.

Une règle de procédure dont le droit islamique a hérité de la "*diahiliya*", ou ère d'ignorance pré-islamique, stipule que le "plaignant doit fournir la preuve, tandis que le défendeur doit prononcer un serment décisif".

L'organisation judiciaire musulmane est fondée sur la règle selon laquelle les différends sont réglés par un juge unique, assisté de témoins justes quant aux faits et de "*muftis*" érudits quant aux points de droit. Sa décision est sans appel.²³ Toutefois, les califes abassides créèrent un bureau exécutif, du nom de *divan al mazalim*, pour redresser l'injustice. Ce *divan* avait compétence, entre autres attributions, pour reviser les décisions des *cadis* et pour réparer les abus de justice. Cette pratique s'est poursuivie du temps de l'Empire ottoman qui se considérait comme l'héritier légitime du califat abasside. L'institution du *mazalim* persiste encore aujourd'hui en Arabie saoudite, ainsi que nous le verrons plus loin.

Imitant l'organisation hiérarchique que les Arabes trouvèrent dans les provinces chrétiennes conquises après la chute de Constantinople en 1453 de l'ère chrétienne, Mohammed II créa la fonction de juge suprême ou *Cadi-al-cudat* et la fonction de *Grand Mufti*, qui par la suite fut connu sous le nom de *Cheik al Islam*, l'autorité religieuse suprême du monde musulman. Chacune des grandes villes de l'Empire avait son "*mufti*" officiel nommé par le *Cheik al Islam*.²⁴

²² Deutéronome, 19 : 15.

²³ Cf. Louis Cardet, *La Cité musulmane, Vie sociale et politique*, Librairie philosophique, Paris, 1954, p. 138.

²⁴ Cf. Gibb et Bowen, *op. cit.* chapitre IX, p. 81 à 114, *Les ulémas*, et chapitre X, p. 115 à 138, *Administration de la justice*.

Après la désintégration de l'Empire turc, l'organisation judiciaire qu'il avait créée fut gardée par les Etats arabes qui se sont libérés de la domination ottomane. Le *Cadi al cudat* de La Mecque est le juge suprême de l'Arabie Saoudite, tandis que le *Grand Mufti*, descendant du grand réformateur le Cheik Mohammed ibn Abdel Wahab, vit à Ryad, capitale du royaume.

Le droit public, les institutions et l'organisation judiciaire de l'Arabie Saoudite sont strictement conformes à l'enseignement du rite hanbalite, et plus précisément à la doctrine d'Ibn Taimiya exposée dans son ouvrage "*siyasa chari'a*".²⁵ C'est surtout cette œuvre qui a inspiré la renaissance wahabite et la Loi fondamentale du Hedjaz promulguée le 31 août 1926. Une ordonnance royale approuvant les règlements relatifs aux plaintes devant les tribunaux de *chari'a* a été promulguée le 11 Safar 1355 de l'Hégire, qui correspond au 4 mai 1936. Ces règlements ont certes été adaptés aux nécessités de l'heure présente, mais ils ne s'écartent guère de la lettre ou de l'esprit de la *chari'a*. Le déroulement du procès devant le *cadi* a gardé sa simplicité primitive. A la demande du plaignant, le *cadi* fixe la date et l'heure d'une séance pour entendre l'affaire, et notification est faite au défendeur de comparaître devant le juge pour répondre. "Lorsque le *cadi* fixe la date et l'heure de la séance", dit l'article 4, "il doit tenir compte de la distance à laquelle la notification doit être envoyée et que doit parcourir le défendeur ou son avocat pour comparaître". Toutefois, selon l'article 10,

"Lorsque deux parties à un différend comparaissent devant le *cadi*, demandant audience et une décision, si l'affaire est simple le *cadi* doit l'entendre immédiatement lorsqu'il n'est pas occupé par une autre affaire pour laquelle il avait fixé cette heure".

On ne peut s'empêcher de penser à Saint Louis, roi de France, rendant la justice sous un chêne du bois de Vincennes. Le seul changement apporté à l'ancienne structure en Arabie est que l'administration de la justice est devenue plus systématique lorsque l'Etat s'est unifié et que le gouvernement s'est stabilisé sous la dynastie de Saoud.

La Loi fondamentale du Hedjaz fait à peine mention du droit et de la justice tels qu'ils sont appliqués par les *cadis* conformément à la *chari'a*.²⁶ Cette loi les a laissés tels qu'elle les avait trouvés. Néanmoins, le règlement plus récent du Conseil des ministres,

²⁵ L'introduction de Henri Laoust, de l'Institut de Damas, à la traduction française du "Traité de droit public d'Ibn Taimiya, traduction annotée de la *siyasa chari'a*", fait état de l'influence de cet ouvrage sur Mohammed Ibn Abdwel Wahab, fondateur du mouvement de réforme wahabite, et sur la Loi fondamentale du Hedjaz adoptée le 31 août 1926 (Beyrouth, 1948, p. XLII à XLIV).

²⁶ Cf. L'article 10 de la Loi fondamentale du Hedjaz du 31 août 1926.

promulgué par Décret royal n° 380 du 22 Shawwal 1377 (11 mai 1958) ²⁷ dispose à l'article 66 que:

“Le Tribunal des abus (*divan al mazalim*) et le personnel de l'office du Contrôleur général des comptes de l'Etat dépendent directement du président du Conseil des ministres”.

Cela non plus n'est pas une innovation puisque, comme nous l'avons déjà dit, la création d'un tribunal contre l'injustice (*mazalim*) remonte au califat abasside. Tel qu'il a été récemment réorganisé par un Décret royal publié dans *Umm al oura*, n° 1577, du 12 août 1955, le Tribunal des abus est l'un des services les plus utiles du Conseil des ministres. Pour reprendre les termes de M. Charles W. Harrington, expert en science politique attaché à la Division des recherches arabes de l'Aramco: ²⁸

“Ce succès s'explique pour plusieurs raisons. Ce tribunal répond à un besoin certain. Il est bien administré. Il est actif. Il semble jouir de la faveur du public...”

“Le tribunal des abus est un organe d'instance supérieure qui est une source d'équité pour quiconque a lieu de se plaindre. Il commence à fonctionner au reçu d'une plainte. Une commission recueille des renseignements sur les faits de la cause et les présente au tribunal qui statue. Il ne publie ni les débats ni les décisions. Le roi publie alors une ordonnance qui donne suite à la plainte. Les accusations soumises au tribunal qui relèvent du droit de *chari'a* sont transmises à un *cadi* (juge ou magistrat religieux) qui les juge”.

On constate donc que l'action du Tribunal des abus complète la juridiction des *cadis* sans toutefois la remplacer. Le tribunal a “pris la place du père du présent roi, célèbre en tant que source de justice accessible à tous”.²⁹ C'est dans la meilleure tradition des premiers califes, qui siégeaient en personne pour connaître des plaintes.

IV. Les professions juridiques

Les premiers juristes de l'Islam furent les *ulémas* et les *muftis*, qui remplissaient les fonctions que les juristes romains énonçaient sous une forme lapidaire par les mots “*respondere, agere*”. Ils succédèrent aux sages de l'ère pré-islamique de la *djahiliya* (ignorance), qui défendaient leurs tribus et parfois jouaient le rôle d'arbitres

²⁷ Publié dans le Journal officiel de l'Arabie Saoudite, *Umm al oura*, n° 1717 du 27 Shawwal 1377 (16 mai 1958).

²⁸ Cf. l'article de Charles W. Harrington intitulé “*The Saudi Arabian Council of Ministers*” publié dans le *Middle East Journal*, hiver 1958, Vol. 12, n° 1, p. 1 à 19, particulièrement p. 17 et suivantes.

²⁹ Cf. l'article de Charles W. Harrington, *op. cit.* p. 19.

dans les différends entre tribus. Mais il y avait une importante différence entre ces sages et les *ulémas* et *muftis* de l'Islam: les premiers appliquaient la loi tribale, alors que les autres enseignaient et pratiquaient la *chari'a* d'inspiration divine. Dans les premiers temps de l'Islam, c'est l'opinion publique qui choisissait les *ulémas* et les *muftis* en raison de leur piété, de leur connaissance de la *chari'a* et de leur capacité à guider et aider leurs frères musulmans. Par la suite, ce sont les centres de la science dans les capitales musulmanes, notamment la Mosquée El Azhar, l'université la plus ancienne du monde, qui donnèrent leur caution à un ordre des *ulémas* en pleine croissance, dont les membres, une fois leurs études terminées, recevaient un certificat.³⁰ Les *qanunname's* de l'empire turc organisèrent les *ulémas* au sein d'une hiérarchie administrative officielle. Au sommet était le *Cheikh al Islam* ou Grand Mufti, qui fut officiellement reconnu comme chef de l'ordre officiel des *ulémas* ou *muftis*.

Certains des *ulémas* et *muftis* assistaient les gouverneurs, les *cadis* et les plaideurs en matière de *chari'a*. Au long des siècles, les Etats musulmans en vinrent à reconnaître qu'ils devaient mettre à la disposition des citoyens musulmans les conseils, les avis et l'assistance juridique de *muftis*. Cela n'empêchait pas que d'autres *ulémas*, qui n'étaient pas des fonctionnaires rémunérés par l'Etat, donnent des "*fatawa*" (avis juridiques) et assistent les plaideurs.³¹ Les *muftis* devinrent donc des praticiens du droit, parallèlement aux *cadis*. Ou bien ils agissaient en tant que conseillers des *cadis*, ou bien ils représentaient les plaideurs dans les différends soumis aux *cadis*. Ces *muftis* indépendants se faisaient payer les services professionnels qu'ils rendaient proportionnellement aux ressources de leurs clients. On cite néanmoins quelques rares exemples de *muftis* ou d'*ulémas* qui refusèrent toujours de recevoir des honoraires.³² Que ces *ulémas* indépendants fussent rémunérés ou qu'ils rendissent leurs services gratuitement par piété, ils étaient ce que nous

³⁰ L'Université El Azhar a célébré son millénaire il y a quelques années. C'est la plus ancienne du monde. La Mosquée El Azhar a été construite par Gawhar, général du Calife fatimide Al Mu'iz, pour servir de centre de science chiite. Elle devint et elle est encore le plus important centre de culture islamique où sont enseignées les doctrines des quatre orthodoxes. Des étudiants de tous les pays musulmans viennent à El Azhar pour s'instruire et obtenir le titre convoité d'*alem*.

³¹ Pour de plus amples détails sur la hiérarchie administrative des *ulémas* et sur les deux groupes de "*Muftis*" officiels et non officiels, cf. Louis Gardet, *op. cit.* p. 139 et 140.

³² Ce fut le cas du Cheikh Al Mahdi, l'un des éminents *ulémas* du Caire du 19ème siècle. Cf. Lane, *Manners and Customs of the Modern Egyptians*, Chapitre IV; *Everyman's edition*, p. 121 où nous lisons: "Ce *mufti* fut un modèle d'intégrité. On dit qu'il n'accepta jamais d'honoraire pour une *fatwa*". Sous le règne des Sultans Mamelouks, les *muftis* de chacun des quatre rites orthodoxes faisaient partie d'un collège judiciaire appelé "*Dar el adl*" ou "Collège de justice" (Gibb et Bowen, *op. cit.* Partie II, p. 134.

appellerions en langage moderne les membres d'un ordre non officiel d'avocats. Hammar Purgstall (trad. Hellert iii, 431 n° vii) a comparé leur position à celle des avocats dans la pratique juridique anglaise.³³

La théorie très développée du "mandat" dans la loi musulmane a facilité la représentation des parties dans un procès engagé devant le *cadi*. De plus, la loi musulmane impose qu'un tuteur ou curateur représente les droits et intérêts des mineurs et des aliénés qui ne peuvent les défendre eux-mêmes devant un tribunal. En l'absence de tuteur ou curateur, c'est au *cadi* lui-même qu'il incombe de sauvegarder les droits des personnes incapables. Quant aux adultes qui peuvent défendre eux-mêmes leurs intérêts, ils peuvent soit plaider leur cause en personne soit désigner un *wakil* ou "avocat". Le *wakil* n'est autorisé à plaider pour son client qu'après avoir présenté au *cadi* la procuration qui le mandate, ou *tawkil*. Aujourd'hui encore et même avant la création des tribunaux laïcs dans les Etats arabes modernes, le mot arabe *wakil* est souvent utilisé comme synonyme de *muhami* (avocat). Il arrive souvent qu'un membre du barreau se désigne du nom de *wakil* ou mandataire du plaignant ou du défendeur qu'il représente. La survivance de cette expression constitue un lien entre le présent et le passé de la profession d'avocat dans les Etats arabes.

En Arabie saoudite, toutefois, les *ulémas*, *muftis* ou avocats n'ont pas été incorporés à un ordre du barreau. Néanmoins, les règlements concernant les plaintes devant les tribunaux de *chari'a* approuvés par décret royal en date du 11 *Safar* 1355 (4 mai 1936) comportent un chapitre sur les pouvoirs d'avocat (articles 97—104). L'article 97 de ce chapitre dispose que "toute personne a le droit sans restriction de désigner un avocat". Mais tout le monde ne peut pas être avocat. Le tribunal de *cadi* n'admet pas dans un procès l'avocat qui n'est pas muni d'une licence certifiant qu'il est qualifié pour exercer sa profession (art. 98). Les licences d'avocats sont délivrées par un comité d'*ulémas* choisis par le *cadi* du rang le plus élevé dans la communauté à laquelle appartient le candidat. (art. 99). Les conditions requises sont énoncées à l'article 100 qui est ainsi rédigé:

"Les licences d'avocats ne peuvent être délivrées qu'à une personne qui remplit les conditions suivantes:

- A. Etre âgé d'au moins vingt et un ans.
- B. Jouir d'une bonne réputation et avoir une bonne conduite.
- C. Etre sujet du gouvernement de Sa Majesté.

³³ Cf. Gibb et Bowen, *op. cit.* Partie II, p. 134, note 4.

- D. Avoir obtenu le certificat de fin d'études à l'Institut d'Arabie saoudite ou aux classes supérieures des Ecoles *Al Falah*, ou un certificat équivalent à l'un des deux autres, délivré par la Direction de l'enseignement.
- E. Ou bien avoir exercé la profession de *cadi* ou posséder un diplôme de professeur."

Bien que le Hedjaz ait été le berceau de l'Islam, il faut admettre néanmoins qu'il y a actuellement pénurie de talents juridiques en Arabie saoudite. Ce pays y remédie en empruntant des juristes à d'autres pays arabes, principalement à l'Egypte. Toutefois une Université saoudite a été inaugurée il y a quelques mois à Djeddah, et l'on espère que cette lacune sera bientôt comblée.

Comme exemple de la façon dont le système fonctionne en Arabie saoudite, on peut citer une affaire assez importante qui a été jugée récemment et pour laquelle tant le plaignant que le défendeur avaient engagé les services de membres éminents du barreau égyptien. J'ai sous les yeux le compte rendu des audiences, qui se comparent favorablement à celles d'un procès moderne devant un tribunal moderne. Il y a toutefois une différence. Dans la plupart des pays occidentaux, où s'applique le principe "Nul ne plaide par procureur hors le roi", l'avocat plaide au nom de son client. Au contraire, en Arabie saoudite, une fois que la procuration a été légalement établie, les avocats des deux parties sont tenus de présenter le cas en leur nom propre, comme s'ils étaient respectivement le plaignant et le défendeur. En conséquence les règlements concernant les plaintes devant les tribunaux de *chari'a* disposent qu'afin d'être acceptable, la procuration doit être assez large pour que l'avocat soit autorisé à répondre à toutes les questions que le *cadi* aurait pu poser au client.

B. LE DROIT, LA MAGISTRATURE ET LE BARREAU DANS LES PAYS A TENDANCES MODERNISTES; LAICISATION ET SYSTEMES MIXTES DE DROIT, TELS QU'ON LES TROUVE EN EGYPTE

I. La division des systèmes juridiques; dualité ou multiplicité des juridictions

Dans les Etats arabes à tendances modernistes, la distinction entre le statut "personnel" et le statut "réel" a provoqué une scission du droit et créé des juridictions doubles et quelquefois multiples. D'une part, on a maintenu le droit religieux dans les questions de relations familiales et de fondations charitables. D'autre part, on a emprunté

à l'Occident les codes de législation positive en matière de propriété, de droits contractuels et de transactions commerciales. Cela s'est traduit par un système complexe de juridictions multiples. Les tribunaux nationaux appliquent le droit laïc dans les questions de statut réel, alors que les tribunaux religieux appliquent le droit musulman, le droit canon ou le droit communautaire lorsqu'il s'agit de relations familiales ou de statut personnel. Cette multiplicité des tribunaux et des barreaux est particulièrement accusée aujourd'hui dans la petite République du Liban. Pour régler les questions familiales, chaque communauté religieuse de musulmans orthodoxes ou chiïtes, de chrétiens de diverses confessions, de juifs et de druses possède son propre tribunal ecclésiastique. Depuis la suppression en 1955 des tribunaux de *chari'a mahakim* ou de *cadis* pour les musulmans et des *majadis milliya* ou conseils religieux de communauté pour les chrétiens et les juifs en matière de statut personnel, l'Égypte a unifié sa magistrature et son barreau, mais non son système juridique qui est encore mixte, c'est-à-dire en partie religieux mais surtout laïc. Afin de comprendre la situation et les tendances du droit dans un Etat moderniste, il est nécessaire d'examiner brièvement le mouvement de réforme judiciaire en Égypte.

Ce mouvement prit naissance en 1875 lors des négociations que le premier ministre d'Égypte Nubar Pacha mena avec succès avec les puissances bénéficiant de capitulations. Avant cette date, le droit coutumier de l'Égypte était la *chari'a* et ses tribunaux ordinaires étaient les tribunaux de *chari'a mahakim*. Mais la structure judiciaire était plus complexe que cela. En vertu des capitulations naquit un droit coutumier d'exterritorialité pour les étrangers qui résidaient en Égypte. Les tribunaux consulaires revendiquaient le monopole de la juridiction sur les étrangers. Pour reprendre les termes qu'employa Nubar Pacha dans un rapport qu'il soumit au Khédivé Ismaïl:

"La juridiction qui détermine les relations entre les Européens d'une part et le gouvernement de l'Égypte et les habitants de ce pays d'autre part n'est plus fondée sur les capitulations, qui n'existent plus que de nom. Elles ont été remplacées par un droit coutumier arbitraire, qui varie selon le caractère de chaque nouveau chef de mission diplomatique, par un droit fondé sur des précédents souvent abusifs que l'on a laissé s'enraciner en Égypte par la force des circonstances et sous une contrainte constante, avec le désir de rendre plus facile la vie de l'étranger."³⁴

³⁴ Cité par le juge Brinton, ancien président américain de la Cour d'appel mixte d'Alexandrie (cf. *The Mixed Courts of Egypt* par J. Y. Brinton, New Haven, 1930, Yale University Press) p. 14. Voir également *Survey of International Affairs*, 1937, vol. I, par Arnold J. Toynbee, Oxford University Press, p. 586.

II. Les tribunaux mixtes d'Égypte

Afin de mettre fin à ce regrettable état de choses, l'Égypte, d'accord avec les puissances bénéficiant d'une capitulation, créa les *tribunaux mixtes* par le "Règlement" de 1875; ces tribunaux commencèrent à fonctionner en 1876. Outre la juridiction qu'ils exerçaient en matière de délits qui appartiennent à la catégorie des contraventions, les tribunaux mixtes avaient compétence pour statuer sur les litiges au civil et au commercial entre Égyptiens et étrangers, et entre étrangers de nationalité différentes. On élaborait précipitamment à leur intention les codes mixtes de droit civil, de droit commercial, de droit maritime, de droit pénal, de procédure civile et commerciale et d'instruction pénale qu'ils allaient devoir appliquer. Ces codes étaient fondés sur la législation française et conservaient des survivances de *chari'a*, principalement dans le Code civil.

Le Règlement de 1875, avec ses amendements ultérieurs, créait trois tribunaux de première instance (de district) à Alexandrie, au Caire et à Mansourah, avec une Cour d'appel à Alexandrie. Au moment de la conclusion du traité de Montreux en 1937, ces tribunaux mixtes avaient la composition suivante:

	juges égyptiens	juges étrangers
Cour d'appel	6	10
Tribunal du Caire	8	17
Tribunal d'Alexandrie	6	10
Tribunal de Mansourah	3	7
	—	—
Total	23	44

Une rivalité naquit entre les puissances qui proposaient les juges étrangers des tribunaux mixtes à la nomination du gouvernement égyptien; chacune cherchait à choisir parmi ses citoyens des juristes capables, d'une intégrité parfaite et possédant une vaste expérience judiciaire. Les juges égyptiens, eux aussi, étaient des plus distingués. Un Barreau "mixte" composé d'avocats remarquables, égyptiens ou étrangers, contribua à rendre la création de Nubar Pacha vraiment digne du nom qu'on lui donna de "Tribunaux de la Réforme". Bien que ces cours fussent des tribunaux égyptiens fonctionnant sous la souveraineté de l'Égypte, on peut dire qu'elles constituèrent "l'expérience de justice internationale la plus réussie". Grâce à eux se constitua en Égypte la première association du barreau arabe avec un président, un conseil de l'ordre, une assemblée générale et un code d'honneur professionnel applicable dans l'exercice de la profession judiciaire.

III. Les tribunaux nationaux

C'est en 1883 que l'Égypte, poussant plus loin la réforme, prit de nouvelles mesures en matière de laïcisation du droit et d'organisation de la justice. Encouragé par le succès des tribunaux mixtes, le gouvernement de l'Égypte réforma de la même façon l'administration de la justice pour les citoyens égyptiens, en créant l'organisation des tribunaux nationaux qui est toujours en vigueur. On adopta des codes analogues, fondés eux aussi sur le droit français, et on créa une magistrature et un barreau laïcs. Les juges et les avocats n'étaient plus des *ulémas* nourris de la tradition du droit musulman, mais des diplômés d'universités françaises ou d'universités d'autres pays d'Europe ainsi que de l'École de droit qui venait d'être créée au Caire. Cette école devint par la suite une des facultés de l'Université d'Égypte. En revanche, si l'on utilisait le français dans les tribunaux mixtes,³⁵ les débats dans les tribunaux nationaux se déroulaient dans la langue du pays, l'arabe.

Les tribunaux nationaux, comme les tribunaux mixtes, furent organisés selon le modèle français. La hiérarchie judiciaire comprenait des tribunaux de simple police dans chaque *markaz*, ou circonscription, un tribunal de première instance dans chaque *mudi-riya* (province) ou gouvernement, et trois cours d'appel au Caire, à Alexandrie et à Assiout. Un seul juge siège dans les tribunaux de simple police. En matière pénale, il est assisté d'un substitut du procureur général. Il est ordinairement possible d'interjeter appel de ses décisions auprès du tribunal de première instance de la *mudiriya* (province) ou du gouvernement. Le tribunal de première instance est composé de trois juges. Ils examinent en appel les décisions des juges de simple police et statuent en première instance sur tous les litiges qui dépassent la compétence des tribunaux de simple police. Les décisions qu'ils rendent dans les affaires relevant de cette dernière catégorie peuvent être soumises en appel à l'une des trois cours d'appel. Ces cours sont composées de trois magistrats supérieurs (conseillers). Les cours d'assises, composées de trois conseillers appartenant à l'une des cours d'appel et d'un substitut du procureur général, siègent périodiquement dans chaque province ou gouvernement pour connaître des crimes. Leurs décisions sont sans appel, et elles peuvent seulement être examinées pour vice de forme par la Cour de cassation. Cette cour a été créée en 1931 par un décret-loi en date du 2 mai 1931³⁶ et constitue la Cour suprême de l'Égypte. Toutefois elle n'a pas compétence pour se prononcer sur le caractère constitutionnel d'une loi; elle examine seulement si la

³⁵ Selon le Règlement des tribunaux mixtes, les langues officielles étaient le français, l'anglais, l'italien et l'arabe. Mais en pratique, le français devint la langue de travail des tribunaux mixtes.

³⁶ Journal officiel du Gouvernement égyptien, n° 44 de 1931.

loi a été appliquée correctement ou non dans les affaires individuelles ou un jugement a été prononcé sur les faits.

L'Égypte n'a pas adopté le jugement par jury. On a estimé que le jugement par des magistrats professionnels offrait plus de garanties et était moins sujet à des erreurs judiciaires que le jugement par jury. On pense généralement dans le Moyen-Orient arabe que les institutions démocratiques ne sont pas encore suffisamment développées pour justifier l'institution du jury.

Depuis 1946, l'Égypte a un Conseil d'État qui, pour l'essentiel, a la même composition et les mêmes attributions que le Conseil d'État français.³⁷ Le Conseil d'État égyptien compte trois sections. L'une d'elles donne des avis juridiques aux départements de l'Exécutif qui la consultent. La deuxième est chargée de rédiger sous la forme et dans les termes juridiques qui conviennent les lois et règlements proposés par le Gouvernement. La troisième est le tribunal administratif, qui statue sur les différends qui naissent entre les particuliers et la puissance publique lorsque le demandeur allègue qu'une décision administrative est illégale ou l'a lésé.

IV. Statut personnel; chari'a mahakim et autres juridictions religieuses.

Pour tenir compte de la croyance profondément enracinée chez les Arabes que les questions de statut personnel et de droit familial ont un caractère religieux, l'Égypte a jusqu'en 1955 conservé les tribunaux de *cadis* pour régler les litiges en la matière survenant entre musulmans. Les communautés chrétiennes et juives avaient leurs propres tribunaux ecclésiastiques ou conseil religieux. Depuis la deuxième moitié du dix-neuvième siècle, les tribunaux de *chari'a*, dont la compétence s'étendait autrefois à tous les sujets, ont dû progressivement céder du terrain devant les tribunaux laïcs mixtes et nationaux en matière de statut réel, de propriété et de contrat. Les tribunaux de *cadis* n'avaient pas donné satisfaction en Égypte, et étaient en butte à des critiques sévères. Pendant la période de décadence qui se termina par la chute de l'Empire turc, il devint de pratique courante à Constantinople de vendre chaque année au plus offrant la fonction de *cadi al cudat* ou premier magistrat d'Égypte. La vénalité se répandit naturellement parmi les cadis de rang inférieur. Dans *Manners and Customs of the Modern Egyptians*, Lane donne dans les termes suivants une description fort pittoresque du fonctionnaire turc qui était à la tête de l'organisation judiciaire religieuse de l'Égypte:

“Le *kadee* (ou juge suprême) du Caire ne dirige la justice que pendant un an, après quoi un nouveau *kadee* arrivant de

³⁷ Loi n° 112 du 7 août 1946.

Constantinople, l'ancien s'en va. La coutume veut que ce fonctionnaire se rende du Caire à La Mecque avec la grande caravane de pèlerins, qu'il accomplisse les rites du pèlerinage, qu'il reste un an *kadee* de la ville sainte, et un an à El-Medeenah. Il achète sa place au gouvernement, qui n'attache pas grande importance à ses titres, bien qu'il doive avoir quelques connaissances, être *Osmanli* (c'est-à-dire, turc) et appartenir à la secte des Hanéfites. Son tribunal porte le nom de *mahkemeh* (ou lieu de jugement). Peu de *kadees* connaissent bien l'arabe et cette connaissance ne leur est pas nécessaire".³⁸

Il n'est pas étonnant dans ces conditions que la corruption se soit répandue dans l'organisation judiciaire. Citons encore la description que donne Lane de la manière dont fonctionnait le système:

"La situation sociale du demandeur ou celle du défendeur, ou un pot de vin de l'un d'entre eux, influe souvent sur la décision du juge. En général le *na'ib* (assesseur) et le *mufti* reçoivent le pot de vin, et le *kadee* reçoit un présent de son *na'ib*. Dans certaines occasions, notamment pendant les longs procès, les deux parties versent des pots de vin et la décision favorise celui qui a payé le plus cher."

Il va sans dire que le corps des *cadis* et *ulémas* comptait encore des hommes intègres, pieux et érudits qui déploraient ces défauts des tribunaux de *cadis* et s'efforçaient d'y porter remède. Tel était par exemple le Cheikh Al-Mahdi, dont parle Lane à propos d'une erreur judiciaire commise dans une affaire où était impliqué Al-Mahrouqi, chef de l'ordre des marchands d'Egypte du temps de Méhémet Ali.³⁹ La littérature arabe est remplie d'histoires scandaleuses sur le comportement répréhensible des fonctionnaires de justice. Le simple fait que les auteurs se soient élevés contre la corruption et l'aient ridiculisée montrent que ces pratiques étaient l'exception et non la règle. Mais le dicton arabe devint populaire: "Sur trois juges, l'un va au paradis et deux en enfer". C'est ce discrédit jeté sur la justice religieuse de l'Islam qui donna toute sa force au mouvement moderniste attaché à laïciser le droit et l'organisation judiciaire. Des empiètements progressifs sur la juridiction des tribunaux de *chari'a* se terminèrent par la suppression totale de ces tribunaux quelques années après la disparition des tribunaux mixtes.

V. Unification des tribunaux et du droit

Les tribunaux mixtes ont rendu un grand service à la cause de la justice et au respect du principe de la légalité en Egypte.

³⁸ La graphie des noms arabes par Lane n'a pas été modifiée, alors que dans le corps du texte, on adopté la graphie moderne, plus usuelle.

³⁹ Cf. Lane, *op cit.* p. 115 à 121.

Mais bien qu'ils fussent, en droit, des tribunaux égyptiens, l'opinion publique les reliait aux capitulations et aux tribunaux consulaires. Elle les supportait mal, voyant en eux des symboles de l'extraterritorialité, et donc, d'empiètement sur la souveraineté nationale. En 1937, l'Égypte réussit à conclure le traité de Montreux avec les puissances bénéficiant d'une capitulation. Ce traité supprima la juridiction des tribunaux consulaires et fixa une période de transition de douze ans après laquelle le régime des tribunaux mixtes devait prendre fin. Le 15 octobre 1949, les magistrats, le barreau et le personnel des tribunaux mixtes furent incorporés aux tribunaux nationaux qui, depuis cette date, ont pleine juridiction sur tous ceux qui vivent sur le territoire égyptien, qu'ils soient citoyens du pays ou étrangers.

"Ainsi", écrit Arnold Toynbee, "quatre cent deux ans après le traité conclu entre le Padicha ottoman Soliman le Magnifique et le roi de France François 1er, les capitulations furent supprimées en Égypte, après avoir été abolies treize ans plus tôt en Turquie".⁴⁰

Les tribunaux de *chari'a* pour les musulmans et les tribunaux ecclésiastiques pour les chrétiens et les juifs furent maintenus et continuèrent pendant quelque temps à connaître des questions de statut personnel. Mais en 1955 une grande publicité fut donnée à une affaire scandaleuse de corruption et d'immoralité, où étaient impliqués deux *cadis* du tribunal de *chari'a* d'Alexandrie. Cette affaire entraîna la suppression de tous les tribunaux religieux et le transfert de leurs attributions aux tribunaux nationaux. Les *cadis* et le barreau de *chari'a* furent incorporés à la magistrature et au barreau des tribunaux nationaux. La diversité des juridictions et la multiplicité des tribunaux ont donc disparu. Depuis lors, l'Égypte, a une organisation judiciaire et un barreau uniques.

L'abolition des capitulations et la disparition des tribunaux mixtes entraînèrent l'abrogation des codes mixtes et nationaux qui existaient côte à côte et qui furent remplacés par des codes unifiés de droit civil, commercial et pénal. Ce remplacement s'est fait dans de meilleures conditions que les réformes précipitées de 1875 et 1883. Il convient de mentionner particulièrement le nouveau Code civil égyptien, qui est entré en vigueur le 15 octobre 1949. Ce code est parmi les plus modernes et le plus progressistes qui soient. Comme il est dit dans le "Commentaire explicatif" qui l'accompagne, il est fondé sur le droit comparé, sur la jurisprudence égyptienne et sur la *chari'a*. D'autres pays arabes, la Syrie, l'Irak et la Libye, l'ont adopté en y apportant de légères modifications. Il a grandement contribué à l'unité juridique des nations arabes qui le considèrent

⁴⁰ *Survey of International Affairs, op. cit.*, p. 604.

comme une législation modèle. Grâce au travail inlassable et à la largeur de vues de son principal auteur, le Professeur Sanhoury, ancien président du Conseil d'Etat égyptien et membre du barreau national, ce code occupe un rang élevé parmi les codes civils modernes.

Néanmoins, malgré la tendance moderniste qui s'attache à laïciser le droit et l'organisation judiciaire, les tribunaux nationaux unifiés de l'Egypte appliquent encore la *chari'a* lorsqu'il s'agit de questions de statut personnel. De plus, même dans les questions de statut réel, selon l'article 1 du nouveau Code civil,

“En l'absence d'une disposition de la loi qui soit applicable, le juge décidera selon la coutume, et, en l'absence de coutume, selon les principes du droit musulman. S'ils ne peuvent se référer à ces principes, les juges appliqueront les principes de la justice naturelle et les règles de l'équité”.

La *chari'a* demeure en vigueur dans tous les pays arabes musulmans en tant que système de justice idéale auquel on peut avoir recours en dernier ressort, lorsque la législation laïque ne fournit pas de solution.

VI. L'organisation du Barreau et les règles qui régissent l'exercice des professions juridiques en Egypte

L'Egypte avait autrefois trois barreaux bien séparés, l'un auprès de la *chari'a mahakim*, un autre auprès des tribunaux mixtes et le troisième auprès des tribunaux nationaux. Après la disparition des tribunaux mixtes en 1949 et la suppression des tribunaux de *chari'a* en 1955, les membres des deux barreaux qui plaidaient devant ces tribunaux ont été intégrés dans un Ordre national des Avocats.

A l'heure actuelle, l'exercice de la profession d'avocat en Egypte et l'organisation de l'Ordre national sont réglementés par la Loi n° 96 du 30 mars 1957, qui a été publiée au Journal officiel de la République Arabe Unie, n° 28bis B du 4 avril 1957.

Pour être admis à exercer devant les tribunaux égyptiens maintenant unifiés, l'avocat doit se faire inscrire sur le registre de l'Ordre national des avocats égyptiens (article 1). Pour être inscrit, il faut: 1) être de nationalité égyptienne; 2) être en pleine possession de ses droits civiques; 3) être diplômé d'une école de droit de l'une des universités égyptiennes ou d'une école de droit étrangère de même niveau; 4) avoir une bonne conduite et une bonne réputation, compatibles avec la dignité de la profession et n'avoir pas été condamné à des peines ou mesures disciplinaires pour des motifs mettant en cause l'honnêteté ou l'intégrité (article 2).

Le registre d'inscription des avocats est déposé, en autant d'exemplaires qu'il est nécessaire, au siège de l'Ordre et auprès de chaque juridiction. Dans ce registre figurent, groupés en listes distinctes: a) les avocats admis à plaider devant la Cour de Cassation et le Tribunal administratif suprême du Conseil d'Etat; b) les avocats admis à plaider devant les Cours d'appel et le Tribunal administratif; c) les avocats autorisés à se présenter devant les tribunaux de première instance et autres tribunaux administratifs d'instance inférieure; d) les avocats stagiaires; et finalement e) les avocats qui n'exercent pas (article 3).

L'inscription au Barreau relève d'un comité présidé par le président de la Cour d'appel du Caire et composé du chef du Parquet ou de son représentant, et de trois avocats à la Cour de Cassation que le Conseil de l'Ordre des avocats choisit parmi ses membres (article 4).

Un avocat dont le nom est inscrit au registre doit prêter le serment suivant devant l'une des Cours d'appel: "Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité et dans l'honneur, de garder les secrets professionnels qui me sont confiés et de me conformer aux lois et aux traditions de ma profession" (article 9).

Le jeune avocat doit effectuer deux années de stage dans l'étude d'un avocat plus ancien (article 10). Après ce stage, le jeune avocat est admis à plaider en son propre nom devant les tribunaux de simple police et les tribunaux de première instance. L'avocat ne peut être admis au barreau d'une Cour d'appel ou du Tribunal administratif du Conseil d'Etat qu'après encore trois années de pratique devant les tribunaux de première instance. Ne sont admis à plaider devant la Cour de Cassation et le Tribunal administratif suprême qu'un corps spécial d'avocats choisis parmi les avocats qui ont, pendant au moins sept années, exercé leur profession auprès d'une cour d'appel ou du tribunal administratif. Les échanges sont constants entre le Barreau, la Magistrature et les Facultés de droit des universités égyptiennes. Une période passée dans la magistrature, au Parquet ou comme professeur de droit dans l'une des universités est considéré comme équivalent à une période de stage dans la profession judiciaire (articles 17 et 18).

Un avocat en exercice ne peut en même temps occuper une fonction publique, un poste de directeur de société ou se livrer à une activité commerciale quelconque. Il doit s'abstenir de toute occupation qui serait indigne de sa profession (article 19). Chaque avocat doit payer un droit d'inscription lorsqu'il est admis à plaider devant l'un quelconque des tribunaux. Ce droit varie en fonction du rang qu'occupe le tribunal dans la hiérarchie judiciaire. Il doit de même payer une souscription annuelle à l'Ordre des avocats. Cette souscription, elle aussi, varie suivant l'instance devant laquelle l'avocat est admis à plaider (article 23). L'avocat doit avoir son

étude dans le ressort du tribunal auprès duquel il exerce.

La loi prescrit à l'avocat d'exercer sa profession selon des normes de moralité élevées (articles 35—37). Les honoraires dus à l'avocat peuvent être fixés d'avance d'un commun accord; leur montant peut être révisé par le tribunal, à moins qu'il n'ait fait l'objet d'un accord après l'achèvement de la procédure. Le pacte *de quota litis* est prohibé de même que l'acquisition par un avocat de droit litigieux (article 44). Si l'avocat et son client ne parviennent pas à se mettre d'accord sur le montant des honoraires, l'un ou l'autre peut faire appel devant une commission spéciale de l'Ordre des avocats, qui fixe le montant approprié (article 46).

Une commission de discipline du tribunal auprès duquel l'avocat est accrédité peut prendre des mesures disciplinaires contre lui si son comportement n'est pas conforme aux règles de moralité fixées pour sa profession. Ces mesures peuvent être la réprimande, la suspension pour une période qui ne peut dépasser trois ans ou la radiation définitive du Barreau (articles 53—69).

L'Ordre des avocats est une personne morale qui peut ester en justice. Il est représenté par son président (le bâtonnier), qui est élu pour deux ans au scrutin secret lors de l'assemblée annuelle des membres du barreau. Le bâtonnier préside le Conseil de l'Ordre, qui est composé de dix-sept membres représentant selon leur ancienneté les divers groupes d'avocats admis à plaider devant les tribunaux (articles 74—88).

L'une des attributions du Conseil de l'Ordre des avocats est d'apporter une aide financière aux membres de la profession qui sont dans le besoin. La loi a créé à cet effet un fonds spécial destiné à alimenter les subventions et les pensions (articles 89—109).

Enfin il convient de remarquer que dans l'organisation du Barreau en Egypte, on ignore la distinction entre *avocat* et *avoué*, entre *barrister* et *solicitor*.

L'avocat égyptien prépare le dossier, présente les documents et les pièces et plaide la cause de son client devant le tribunal. Il rédige aussi les contrats, les accords juridiques, les actes et les testaments et règle les successions. Il réussit souvent à éviter les procès en négociant et en concluant une transaction, et en arrangeant un arbitrage. Il n'est pas rare que les parties chargent leurs avocats respectifs de faire fonction d'arbitres ou amiables compositeurs. Si les deux arbitres ne peuvent parvenir à une solution ou un arbitrage, la coutume veut qu'ils désignent un surarbitre.

Enfin, l'avocat égyptien remplit la plupart des fonctions qui sont traditionnellement celles du notaire français. Les attributions du *notary public* en Egypte consistent simplement à témoigner de l'authenticité d'actes et de documents juridiques ordinairement dressés par l'avocat qui les soumet à son visa.

VII. Place des professions juridiques dans la vie politique, sociale, économique et culturelle de la collectivité

Cette étude du statut des professions juridiques serait incomplète sans quelques brèves observations sur leur rôle dans la structure politique, économique et sociale de la communauté arabe. Aux yeux de l'Arabe, la profession d'avocat est la profession libérale par excellence. Ceux qui l'exercent sont tenus en haute estime dans tout le monde arabe. Des traditions qui remontent aux notions romaines et musulmanes du droit jettent une auréole sur l'avocat et le *mufti* ou l'*imam*. Pour les juristes romains la science du droit était la connaissance des choses divines et des choses humaines. Les juristes musulmans considèrent que la source du droit est la révélation. Dieu est législateur. Les *ulémas*, ou les docteurs de la loi, sont les héritiers des prophètes. En conséquence, les avocats qui appliquent le nouveau système juridique, de même que ceux qui appliquent le droit musulman, occupent une position privilégiée. Le nouvel Ordre des avocats a donné aux Etats arabes quelques-uns des plus distingués parmi leurs chefs de gouvernement, ministres, législateurs et diplomates. Qu'ils exercent ou non, ces avocats restent inscrits au Barreau, pour lequel ils conservent un grand attachement. Alexandre Millerand, l'un des présidents de la Troisième République en France, vint à deux reprises au Caire pour plaider devant les tribunaux mixtes d'Egypte avant leur suppression en 1949. Il y trouva des collègues du barreau égyptien et des magistrats égyptiens dont la science et la culture ne différaient guère de celles des avocats et des juges de France ou des autres pays européens.

Puisque les juristes égyptiens occupent une place si éminente parmi leurs compatriotes, il est naturel qu'ils agissent puissamment sur l'opinion publique, et exercent une influence sur la vie politique, sociale, économique et culturelle de l'Egypte. Pendant la période qui sépara les deux guerres, ils furent à l'avant-garde du mouvement qui réalisa l'indépendance de l'Egypte sous la conduite de son chef national Saad Zaghloul Pacha. Sous des régimes politiques différents, ils ont donné aux parlements et d'autres assemblées politiques de divers genres quelques-uns des meilleurs législateurs et hommes d'Etat de l'Egypte. L'Ordre des avocats est souvent appelé à participer activement à la rédaction des lois. Le gouvernement recherche souvent son avis sur des projets de lois qui lui sont communiqués à l'avance.

Le rôle du Barreau dans la politique ne s'est pas terminé lorsque l'Egypte obtint son indépendance en 1922. L'Ordre des avocats constitue un important secteur de l'opinion publique. Dans les moments de crise nationale, l'Ordre des avocats ne reste pas indifférent ou inactif. Jusqu'au dix-neuvième siècle, les *ulémas*, qui furent les prédécesseurs des avocats d'aujourd'hui, s'étaient considérés comme

les gardiens de la *chari'a*. Le nouvel Ordre du barreau se considère de même comme le gardien du Principe de la Légalité et le champion des Droits de l'homme et des Libertés politiques. Les vues du Barreau sont souvent en opposition avec celles de l'Exécutif. Il est arrivé que l'élection du bâtonnier et des membres du Conseil de l'Ordre ait eu une signification politique, et que les pouvoirs publics ne s'en soient pas désintéressés.

Des questions de droit se posent à tout moment dans la vie économique complexe d'une société moderne, et l'Égypte ne fait pas exception à cette règle. Comme elle vient de dépasser le stade de l'économie purement agricole et que ses industries se développent rapidement, de nouvelles perspectives s'ouvrent aux professions juridiques. Certains avocats de premier plan sont les conseillers juridiques de sociétés commerciales, et ils prennent souvent une part active à leur création et à leur fonctionnement. Au niveau le plus élevé de la profession, les avocats se spécialisent de plus en plus. Certains se distinguent comme avocats d'assises; d'autres se spécialisent dans les affaires de sociétés, ou dans le droit des brevets d'invention, marques de fabrique et propriété intellectuelle. Toutefois, la prospérité de quelques privilégiés ne devrait pas faire oublier les nombreux avocats qui ont moins bien réussi que cette élite. Le nombre croissant d'avocats, particulièrement dans les deux grandes villes du Caire et d'Alexandrie, dépasse de loin les besoins. Cet afflux pose un grave problème social et économique, et l'insuffisance d'emploi menace d'abaisser le niveau de la profession. On a proposé d'y remédier par plusieurs moyens: surseoir à toute nouvelle inscription, ou augmenter les difficultés des examens d'admission. Jusqu'à présent, aucune de ces solutions n'a été appliquée: certains s'y opposent en faisant valoir qu'elles créeraient un monopole en faveur des avocats qui exercent déjà la profession, et retireraient à ceux qui aspirent à devenir avocats toute chance de se mesurer un jour avec eux. En attendant, le flot des diplômés de droit sortis des quatre universités égyptiennes continue à grossir les rangs des avocats sans causes.

Un aspect plus réconfortant de la profession judiciaire est la contribution qu'elle apporte à la culture arabe, et plus particulièrement à la langue et à la littérature arabes. Les observations qui suivent ne s'appliquent pas seulement à l'Égypte d'aujourd'hui. Elles sont également vraies de toutes les nations arabes dans tous les temps. Comme le droit est un reflet de la vie sociale, économique et culturelle de la collectivité, il est naturel d'attendre de ceux qui en font leur profession qu'ils apportent une importante contribution à la vie intellectuelle de la communauté. Les ouvrages que Chafèi, qui fut l'un des quatre grands *imams* orthodoxes, a consacrés à la science du droit pur ou à la jurisprudence, sont d'une qualité et d'une valeur littéraire qui ont été rarement dépassés. Il ne fait pas de

doute que les œuvres des écoles de droit islamique ont enrichi la prose arabe. Elles comptent parmi les éléments les plus précieux de l'héritage de l'Islam.

Mais dans tous les pays arabes, on attache de la valeur à la parole plus qu'à l'écrit. L'éloquence judiciaire a toujours eu une place d'honneur dans les annales des Arabes.

L'expression moderne "la magie de la parole" est la contrepartie moderne de l'expression arabe "*sühr al halal*", la "magie judiciaire", que l'on utilise si communément pour désigner l'éloquence arabe. À La Mecque, à Médine, à Bagdad et en Afrique du Nord, des multitudes prêtaient une oreille ravie aux sages et aux *ulémas* qui prêchaient et enseignaient la religion et le droit islamique. On peut en dire autant des avocats du Caire, d'Alexandrie, de Beyrouth et de Damas. Le cadre n'est plus le même, mais rien n'a changé pour l'essentiel.

Le Bâtonnier Siré, dans l'article appartenant à la présente série et publié dans la Revue de la Commission internationale de Juristes, a comparé la justice française à une vieille dame vénérable entourée de serviteurs dévoués à son service. Cette comparaison vaut également pour la justice dans la Moyen-Orient. La vieille dame peut vivre dans un palais sur les bords de la Seine ou à l'ombre d'une mosquée dans les sables de l'Arabie. Elle est servie avec dévotion par de gens de langues et de mœurs différentes. Mais les objectifs et les idéaux restent les mêmes: le règlement équitable des litiges et le triomphe du Principe de la Légalité.

SABA HABACHY *

* Avocat au Barreau du Caire, Maître de conférences à la Parker School de droit étranger et comparé, Université Columbia, New York.

PROBLÈMES JUDICIAIRES DANS LES ÉTATS AFRICAINS DE LA COMMUNAUTÉ

L'œuvre judiciaire accomplie par la France outre-mer n'est pas assez connue. On parle souvent de celle de ses administrateurs, instituteurs, missionnaires, médecins, ingénieurs; celle de ses magistrats est généralement passée sous silence. Oubli, ignorance, peut-être parfois malveillance, telles sont, semble-t-il, les principales raisons.

Cependant, le plus bel hommage qui pouvait être rendu à cette œuvre s'inscrit dans les faits.

Parmi les réformes réalisées après la seconde guerre mondiale dans les pays d'outre-mer, c'est assurément celle de l'organisation judiciaire qui a eu le plus grand retentissement auprès des populations autochtones de l'Afrique et de Madagascar. Faisant suite aux recommandations de la Conférence de Brazzaville, un décret du 30 avril 1946, auquel M. Marius Moutet a attaché son nom, a eu une portée immense. Ce texte fondamental décidait que les autochtones seraient soumis aux mêmes juridictions pénales que les Français, bénéficieraient des mêmes textes, et par conséquent des mêmes garanties de liberté individuelle que les métropolitains.

D'autre part, il est profondément réconfortant de constater qu'au moment de leur accession à l'autonomie ou à l'indépendance, les États de la Communauté ont pour la plupart adopté dans leurs constitutions la même notion d' "autorité judiciaire" que la Constitution française du 4 octobre 1958.

Toutes ces constitutions ont tenu à affirmer le principe de l'indépendance de la Justice que le Procureur général Besson qualifiait si justement dans un récent article de "poutre maîtresse de l'organisation judiciaire".

L'inamovibilité des magistrats du siège est partout proclamée; la Côte d'Ivoire et la Haute Volta ont même envisagé la création d'un Conseil Supérieur de la magistrature.

Les Statuts du Cameroun et du Togo ont de leur côté garanti l'indépendance et l'inamovibilité des magistrats.

La Guinée s'est inspirée elle aussi de la constitution française en matière judiciaire, en reprenant la même notion d' "autorité judiciaire" comme intitulé du titre 9 de sa Constitution du 10 novembre 1958 et en adoptant le principe de l'indépendance de la Justice.

Bien plus, malgré les transformations profondes des institutions, tous les postes occupés avant 1958 par des magistrats français

continuent à être tenus par ces derniers. De nombreux emplois supplémentaires ont dû être créés, et c'est encore à des magistrats français qu'il est fait un pressant appel.

En Extrême-Orient, les magistrats français remplissent des fonctions d'experts auprès des juridictions cambodgiennes et laotiennes.

Enfin, les Etats de la Communauté, du Cameroun et du Togo ont confié aux Etablissements d'enseignements supérieurs français: le Centre national d'Etudes judiciaires, l'Ecole nationale de la France d'Outre-mer et l'Institut des Hautes Etudes d'Outre-mer, le soin d'assurer la formation de leurs futurs magistrats, ce qui constitue également un hommage à l'Ecole juridique française.

Pour comprendre les problèmes judiciaires qui se posent actuellement dans la Communauté, il est indispensable d'effectuer un retour en arrière pour apercevoir les difficultés rencontrées dans l'organisation judiciaire outre-mer et les efforts auxquels n'ont cessé de faire face les magistrats français pour les surmonter.

Aussi, dans une première partie, nous nous pencherons sur l'évolution de cette organisation judiciaire jusqu'en 1958. Il sera plus facile ensuite de comprendre les problèmes délicats que des jeunes Etats ont à résoudre aujourd'hui. L'examen de ces problèmes fera l'objet d'une seconde partie.

I. L'ÉVOLUTION DE LA JUSTICE OUTRE-MER JUSQU'EN 1958

En arrivant dans les pays d'outre-mer, les Européens trouvèrent certaines institutions judiciaires; les différents groupes ethniques avaient leurs coutumes propres.

En Afrique, on trouvait des juridictions traditionnelles, dont les membres cumulaient généralement leurs fonctions arbitrales avec celles de chefs de famille, de village ou de province.

A Madagascar, dans le royaume Mérimina, on rencontrait une organisation judiciaire plus consistante, avec un droit civil et pénal, en partie coutumier, en partie codifié. Dans les autres régions de la Grande Ile, comme en Afrique, la coutume était la seule source de droit.

Le premier problème qui se posait était celui de l'unité ou de la dualité des juridictions: fallait-il faire table rase de l'organisation existante et remplacer les juridictions indigènes par les tribunaux français, en soumettant ces indigènes au droit français? C'était une solution radicale, mais qui risquait d'entraîner dans l'édifice social africain un bouleversement gros de conséquences. Fallait-il au contraire conserver l'organisation intérieure en l'amendant éventuellement?

C'est à ce second parti que s'est rallié le législateur colonial, en instituant d'une part des tribunaux de droit français, et en maintenant d'autre part des tribunaux de droit local. Cette dualité de juridictions correspondait d'ailleurs à la dualité de statuts civils: statut de droit civil français pour les citoyens relevant de la justice française, statut de droit civil local, ou statut personnel, pour les indigènes, sujets non citoyens.

A) L'organisation des tribunaux français en Afrique Noire et à Madagascar avant 1946

Elle était à peu près semblable à celle de la Métropole. On retrouvait les mêmes juridictions: justices de paix, tribunaux de première instance, cours d'appel, et à Paris la Cour de Cassation. On pouvait toutefois noter quelques différenciations: juge unique en première instance, au lieu de la collégialité, juge de paix à compétence étendue remplissant à la fois les fonctions de président, juge d'instruction et procureur, avec la compétence d'un tribunal de première instance, absence de jury dans les tribunaux criminels, remplacé par des assesseurs, avocats défenseurs cumulant les attributions des avocats et des avoués métropolitains, cadre spécial de magistrats possédant un statut propre, calqué sur celui de la métropole, mais alors pourvu de l'immovibilité.

Ces tribunaux statuaient selon le droit français.

Le principal inconvénient de cette organisation résultait des atteintes portées au principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires, à l'intrusion des fonctionnaires administratifs dans les juridictions et à l'insuffisance des garanties accordées aux magistrats vis-à-vis du Pouvoir Exécutif.

B) L'organisation des Tribunaux de droit local

Il est intéressant de s'arrêter assez longuement sur cette organisation, car aujourd'hui encore, du moins, en matière civile, elle continue à s'appliquer aux autochtones de statut personnel.

Les problèmes coutumiers présentent une importance considérable en Afrique, car elle est essentiellement composée de ruraux; les $\frac{3}{4}$ des populations africaines vivent en effet dans les campagnes. Les grandes villes, malgré l'essor de l'urbanisme, sont une exception. Vivant dans la brousse, fortement attaché à la tradition et ignorant souvent l'écriture, l'Africain a sa vie enserrée dans un réseau de règles, les "coutumes", qui constituent un ensemble de droits, de devoirs, d'interdits. Ces coutumes lui dictent sa conduite dans les relations quotidiennes avec ses compatriotes.

Dès leur arrivée en Afrique, les Français avaient bien compris l'importance de ces problèmes coutumiers et étaient préoccupés de réorganiser la justice coutumière.

L'organisation existante fonctionnait de façon satisfaisante quand les juges coutumiers étaient des personnes à qui l'on reconnaissait une certaine autorité et un certain ascendant moral. Ils rendaient alors des décisions qui étaient rarement mises en doute. Cette autorité leur permettait de faire exécuter les jugements prononcés. Cependant, cette justice coutumière donnait lieu à beaucoup d'abus.

Pour le législateur s'était posé alors le dilemme suivant:

- Convenait-il de laisser entièrement aux indigènes le soin de rendre la justice coutumière et d'assurer ainsi le respect des institutions locales?
- Devait-on au contraire faire contrôler ces juridictions, par crainte de leur insuffisance, par des juges européens?

On a estimé qu'il était plus normal d'instituer des tribunaux spéciaux comprenant des juges indigènes. Ou pouvait à l'appui de cette opinion citer quelques arguments impressionnants: les juges indigènes connaissaient parfaitement la langue, les mœurs et les coutumes locales et étaient susceptibles de rendre une meilleure justice. Ils pouvaient se passer du concours des interprètes alors que les Européens n'avaient pas la possibilité de s'en dispenser. Enfin, les indigènes risquaient de s'adapter difficilement à des règles de procédure très différentes de leurs règles traditionnelles.

Ces motifs ne manquaient pas, reconnaissons-le, d'une certaine force; cependant la solidité de ces arguments était vite ébranlée par les tempéraments apportés à la règle ainsi posée de la distinction de la justice indigène et de la justice française.

Après avoir proclamé bien haut le principe du maintien des institutions juridiques indigènes et du respect des coutumes, les mêmes partisans d'une justice autochtone craignaient la médiocrité des juridictions indigènes, l'incapacité ou la corruption de certains juges.

Ils pensèrent dès lors indispensable que le fonctionnement de la justice indigène soit contrôlé et que des citoyens français soient appelés à le surveiller, à y participer ou même à le diriger.

On aurait pu réaliser ce contrôle en soumettant les jugements des tribunaux indigènes à des juridictions d'appel de droit français ou en faisant entrer à la fois dans la composition des tribunaux indigènes des juges professionnels citoyens français aux côtés des juges indigènes; par ailleurs, il aurait fallu dès l'origine songer à former ces juges indigènes qui auraient pu devenir l'embryon d'un corps de juges de paix africain et malgache.

Or on s'engagea dans une toute autre voie, et on confia la tâche de contrôler et même de diriger la justice indigène à des fonctionnaires de l'ordre administratif. Une aussi grave atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, en dépit de ses justifications outremer, ne devait pas manquer de provoquer quelques frictions entre

l'administration et la magistrature française. Le législateur, pour éviter tout conflit, avait essayé de délimiter les pouvoirs de chacun: le procureur général et le gouverneur assuraient le contrôle de la justice coutumière, les juridictions supérieures d'appel et de cassation étaient présidées par des magistrats, mais dans la composition de ces dernières apparaissaient encore des fonctionnaires de l'ordre administratif.

Avant la réforme de 1946 la justice indigène dite aujourd'hui de droit local connaissait, tant en matière civile et commerciale qu'en matière pénale, de toutes les affaires concernant des autochtones, sauf quelques cas exceptionnels propres à des indigènes possédant certains privilèges.

Les juridictions appliquaient le droit local, c'est-à-dire les coutumes africaines ou malgaches ainsi que pour la population Mérina de Madagascar le droit écrit et dicté par les souverains hovas.

L'organisation de cette justice indigène était et est encore issue de textes innombrables et extrêmement anciens. Par exemple à Madagascar le texte de base remonte au 9 mai 1909, en Afrique occidentale au 3 décembre 1931, en Afrique équatoriale au 29 mai 1936 et au Cameroun au 31 juillet 1927. D'autre part elle est très disparate suivant les territoires, ce qui rend très compliquée une étude d'ensemble.

Indiquons simplement, que l'ossature était constituée par des tribunaux du 1er degré et du 2ème degré, aussi bien en Afrique qu'à Madagascar. Ces tribunaux étaient présidés par des administrateurs, assistés de deux assesseurs africains ou malgaches représentant le groupe ethnique auquel appartenaient les parties. En Afrique Occidentale Française et au Togo, des tribunaux territoriaux d'appel siégeaient au chef-lieu de chaque territoire et connaissaient en appel des jugements rendus par les tribunaux du 2ème degré; ils étaient présidés par le président du tribunal de 1ère instance assisté de deux administrateurs et de deux notables indigènes.

La Cour de Cassation ne connaissait pas des décisions des juridictions de droit local, même en matière répressive pour les peines les plus graves; son rôle était assuré par des chambres de la cour d'appel dites d'annulation, d'homologation ou civile indigène suivant les territoires, composées de trois magistrats, de deux administrateurs et de deux assesseurs autochtones.

En 1944, en Afrique Occidentale Française, au Togo, au Cameroun et en Afrique Equatoriale Française avaient été créés des "tribunaux coutumiers" composés uniquement de notables africains, auxquels avait été dévolue une partie de la compétence des tribunaux du 1er degré, en matière civile seulement.

En 1945, un décret du 13 novembre avait amorcé une importante réforme de la justice indigène à Madagascar en remettant aux magistrats de carrière la présidence des tribunaux du 2ème degré.

Cette organisation de la justice indigène avant 1946 pouvait paraître judicieuse à première vue.

Devant les tribunaux coutumiers, en effet, créés en 1944, les Africains s'adressaient à leurs juges naturels; dans les autres tribunaux, la présence des assesseurs garantissait le respect de leurs coutumes; le double degré de juridiction était partout assuré; la procédure était simple et rapide; enfin, les juridictions de première instance rapprochaient la justice des justiciables.

Malgré cela, les juridictions indigènes étaient avant 1946 l'objet de critiques sévères de la part des autochtones et le demeurent encore actuellement, comme nous le verrons plus loin.

Les tribunaux coutumiers, composés exclusivement d'autochtones, n'ont pas rencontré, de la part des justiciables africains eux-mêmes, un très grand enthousiasme; les notables composant une juridiction, recrutés dans les régions mêmes où ils rendent la justice et où ils possèdent parfois des intérêts importants, sont trop mêlés à la vie locale pour pouvoir statuer avec toute l'impartialité voulu. Rendant la justice aux lieux et places des véritables chefs traditionnels, ils n'ont ni l'autorité ni le prestige nécessaire pour faire respecter leurs décisions. Ils ne se livrent qu'à des conciliations et leurs sentences ne sont exécutées que dans la mesure où les parties veulent bien s'y soumettre. Il n'est pas douteux cependant que cette institution est conforme aux vœux des représentants des populations africaines, comme l'ont prouvé leurs déclarations à l'Assemblée de l'Union Française, et aux tendances générales de la politique nationale, favorable à la participation toujours plus étendue des Africains à la justice. La clé du problème se trouve comme nous l'avons déjà fait entrevoir dans la formation d'un cadre de juges autochtones soigneusement recrutés, bien rémunérés, jouissant d'une indépendance totale vis-à-vis de l'administration.

Les tribunaux du 1er et du 2ème degré, présidés par des fonctionnaires européens, étaient l'objet de critiques non moins sévères.

Il serait toutefois profondément injuste de ne pas rendre hommage aux capacités et au dévouement d'un grand nombre d'administrateurs qui se sont passionnés pour le droit coutumier; certains ont effectué de précieuses recherches et ont enrichi nos connaissances en ce domaine par des ouvrages particulièrement utiles, ils ont fait preuve d'une louable curiosité scientifique et on ne peut ignorer que l'administrateur s'était beaucoup attaché à son rôle de juge coutumier. Rendre la justice était pour lui l'une, sinon la plus belle de ses attributions.

Mais il faut bien reconnaître que ce rôle assumé par les administrateurs en matière judiciaire était lié à une époque d'autorité et d'organisation.

Dans un pays où les chefs traditionnels possédaient à la fois un pouvoir religieux, politique et judiciaire, il était normal que les

représentants de l'ordre nouveau qui s'instaurait soient investis à leur tour de toutes ces attributions. Cela ne se conçoit plus aujourd'hui qu'une justice indépendante ne peut être confiée qu'à des magistrats professionnels.

Les populations de brousse se résignaient sans doute à cet état de choses, par contre les évolués des centres urbains en étaient très mécontents.

Le régime répressif complété par le régime de l'indigénat provoquait des critiques plus vives encore.

Telle était la situation au lendemain de la guerre de 1939: l'organisation de la justice indigène ne répondait plus, ni aux aspirations des indigènes, ni aux principes énoncés dans la constitution de 1946.

Les avantages résultant de la simplicité et de la rapidité de la justice étaient contrebalancés par des inconvénients tenant à cette rapidité et à cette simplicité.

En 1944 la conférence de Brazzaville s'était formellement prononcée pour la suppression progressive des peines de l'indigénat dès la fin des hostilités et avait préconisé la rédaction d'un Code pénal spécial commun à tout le continent africain.

C'est en application des recommandations de cette conférence qu'un Code pénal indigène fut élaboré et institué par décret du 27 juillet 1944 tandis que le régime de l'indigénat était aboli par deux décrets des 22 décembre 1945 et 20 février 1946.

Ce Code pénal indigène s'inspirait des dispositions du Code pénal métropolitain tout en écartant certaines infractions et certaines peines difficilement applicables aux autochtones.

Jusque là, les tribunaux indigènes appliquaient une matière pénale le droit coutumier en tout ce qu'il n'avait pas de contraire avec la civilisation française.

La réforme capitale fut réalisée par un décret du 30 avril 1946; il décidait qu'à partir du 1er juillet 1946, en Afrique et à Madagascar, les juridictions françaises connaîtraient seules en matière pénale, conformément à la législation applicable devant ces juridictions et à l'exception de toute juridiction indigène, de toutes les infractions commises par les indigènes. En même temps était abrogé le décret du 17 juillet 1944 instituant un code pénal indigène en Afrique (ce code pénal n'avait pas été étendu à Madagascar).

Désormais, la justice pénale serait la même pour les Européens et les autochtones; elle serait rendue pour tous par des magistrats de l'ordre judiciaire, selon les lois françaises. Le principe de la séparation des pouvoirs serait appliqué en matière répressive et les autochtones pourraient bénéficier des mêmes garanties de liberté individuelle que les métropolitains.

Ce décret du 30 avril 1946 a eu une portée immense, qui ne sera jamais trop soulignée; la réforme a soulevé un grand enthousiasme

parmi les populations autochtones et a créé outre-mer un climat de confiance et d'apaisement dans l'attente d'autres réformes judiciaires, notamment celle de la justice civile de droit local.

La suppression de la justice pénale indigène plaça du jour au lendemain les magistrats professionnels devant une tâche considérable: le nombre des justiciables passait en effet de quelques dizaines de mille à plus de trente millions!

Dans la Métropole, notre organisation judiciaire et la procédure pénale donnent lieu à de multiples critiques, dont, il faut s'empresser de le dire, la plupart sont sans fondement et proviennent de la part de ceux qui les formulent d'une ignorance totale de la chose judiciaire.

Il en est de même à l'égard de la justice outre-mer, où les deux reproches les plus sérieux que lui sont adressés sont sa lenteur et sa faiblesse.

La lenteur est sans doute, outre-mer comme en France, le reproche fondamental qu'on puisse adresser à notre justice. Cette lenteur et tous les inconvénients qui en découlent sont pourtant souvent préférables à tous les risques que comporte une justice expéditive indigne d'une nation civilisée.

Il est certain que la procédure appliquée outre-mer en matière pénale, et qui est celle du code d'instruction criminelle métropolitain datant de 1808, est une des causes essentielles de la lenteur de la répression. La sanction est souvent prononcée si longtemps après l'infraction que le coupable ne comprend plus le châtement qui le frappe; l'opinion publique a oublié le crime et s'imagine qu'il est resté impuni. Les motifs de cette lenteur sont extrêmement nombreux; on peut en citer quelques uns: les difficultés rencontrées par les juges d'instruction pour retrouver et entendre les témoins, faire exécuter les commissions rogatoires ou obtenir des expertises, le recours obligatoire à l'interprète qui allonge énormément l'audition des témoins et les interrogatoires des inculpés, la carence de l'état civil, la tenue défectueuse du casier judiciaire, l'absence de moyens matériels mis à la disposition du magistrat instructeur, tels que les véhicules pour ses déplacements, etc.

Quant au reproche visant la faiblesse des condamnations, il est excessif; les responsables de cette prétendue mansuétude des magistrats sont souvent les victimes elles-mêmes qui ne portent plainte qu'à la dernière extrémité et sont les premières à demander l'abandon des poursuites dès qu'elles sont désintéressées. L'effet suspensif des voies de recours constitue un autre obstacle à la rapidité de la répression.

Pour apprécier avec toute l'impartialité voulue la valeur du système pénal outre-mer, on ne peut faire mieux que de citer le passage d'un mémoire rédigé par un Africain, M. Bamba Nanlo, intitulé: "Les Africains devant la réforme judiciaire de 1946".

“D’aucuns ont pensé que cette séparation des pouvoirs était inopportune en Afrique; que l’application du Code Napoléon, conçu pour les métropolitains, à des populations de mœurs, de mentalité, et de statut différents soulèverait des difficultés insurmontables et ils ont conclu à l’échec de la réforme. Voilà cependant plus de dix ans qu’elle a été mise en œuvre. L’expérience n’a pas confirmé ce pronostic pessimiste.

“Certes, il y aurait quelque témérité à déclarer qu’en Afrique Noire Française tout va pour le mieux dans le domaine de la justice pénale. De nombreuses difficultés subsistent et subsisteront encore: les enquêtes se heurtent à un mutisme dicté par une solidarité, que les indigènes se croient obligés de témoigner même à l’égard de leurs compatriotes coupables; les superstitions favorisent et protègent l’œuvre des sorciers et des charlatans dont les pratiques échappent de ce fait à toute répression; l’application de mesures libérales telles que le sursis et la libération conditionnelle n’atteint pas toujours son but; leur lenteur et les formalités de la justice, les peines qu’elle inflige, peines jugées parfois trop sévères, parfois bénignes ou inefficaces par les indigènes, provoquent des réactions défavorables ou suscitent des comportements qui surprennent les Européens.

“Des difficultés existent donc et il serait vain de le nier; l’ampleur de la réforme opérée en 1946 les rendaient même inévitables. Toutefois, eu égard aux objectifs poursuivis par le législateur, ces difficultés ne justifient pas le pessimisme qui a accueilli la réforme dans certains milieux”.

De 1946 à 1958, peu de changements sont intervenus dans l’organisation judiciaire d’Outre-Mer. Il faut néanmoins citer la loi du 15 décembre 1952 qui a introduit outre-mer un Code du Travail, inspiré de la législation métropolitaine. Ce texte a donné aux pays d’Outre-Mer des institutions sociales très modernes, dont l’une des plus remarquables est le tribunal du travail, présidé par un magistrat assisté de représentants des travailleurs et des employeurs. Cette juridiction rend une justice rapide et peu onéreuse.

II. PROBLÈMES JUDICIAIRES DE LA COMMUNAUTÉ DEPUIS 1958

A) Le partage des compétences entre les Etats et la Communauté

D’après l’art. 77 de la Constitution française du 4 octobre 1958, les Etats de la Communauté jouissent de l’autonomie; ils s’administrent eux-mêmes et gèrent démocratiquement et librement leurs propres affaires.

Ils ont donc le pouvoir désormais d’organiser leur justice comme ils l’entendent: agencement des juridictions, législation, statut des magistrats, etc. . . .

Toutefois, la Constitution a prévu dans le domaine de la compétence de la Communauté "le contrôle de la justice".

Ce contrôle de la justice a été défini par une décision du 12 juin 1959 du Président de la Communauté de la manière suivante: "le contrôle de la justice s'entend comme une mission supérieure confiée à la Communauté de veiller à ce que soit respecté l'idéal de justice et de liberté auquel ont souscrit les peuples des Etats membres."

La même décision précise que les Etats membres assurent l'exercice des droits et libertés de l'individu tels qu'ils ont été rappelés par la Constitution de 1958. Ils garantissent le droit de tout citoyen d'un Etat membre de la Communauté d'obtenir l'application de son statut personnel.

La Cour Arbitrale de la Communauté a pour mission d'assurer le respect de ces principes.

Une seconde décision du 12 juin 1959 a déterminé les conditions générales d'exercice du contrôle de la justice.

Selon l'article 1er, chaque Etat organise et administre ses juridictions. La justice est rendue au nom du peuple de l'Etat où siège la juridiction.

Les constitutions des Etats ont pris soin de confier au Parlement la création et l'organisation des juridictions administratives et judiciaires ainsi que la procédure à suivre devant ces juridictions, et la législation civile, commerciale, pénale et sociale.

Jusqu'à présent, la distinction des tribunaux de droit français ou moderne et des tribunaux de droit local a été maintenue en matière civile. Dans la plupart des Etats, des ministères de la justice ont été institués. Ces Etats ont le contrôle des juridictions de première instance et d'appel qu'ils organisent souverainement sous la seule réserve de garantir la liberté publique et les droits individuels.

En outre, la décision du 12 juin déclare que dans chaque Etat la loi assure l'indépendance des magistrats et garantit l'inamovibilité des magistrats du siège. Comme nous l'avons indiqué au début de cette étude, la plupart des constitutions avait affirmé ces principes de l'indépendance et de l'inamovibilité.

Les magistrats sont nommés dans les Etats par les autorités de chaque Etat, après agrément du Président de la Communauté.

Dans les affaires communes, le Président de la Communauté peut faire enjoindre par son représentant au chef de Parquet intéressé d'effectuer tous actes nécessaires pour saisir les tribunaux et d'exercer toutes voies de recours contre les décisions rendues.

Il a été spécifié d'autre part, dans la même décision, que le contrôle des décisions de justice, à l'exception de celles rendues en matière de droit traditionnel, s'exerçait par la voie du recours en cassation, soit devant le Conseil d'Etat, soit devant la Cour de Cassation.

Les décisions des autorités judiciaires rendues dans les Etats de la Communauté sont, d'après l'art. 6 de la décision du 12 juin, exécutoires sur toute l'étendue du territoire de la Communauté selon des modalités qui seront fixées par conventions.

Enfin, les juridictions militaires exercent leurs compétences selon des principes définis en matière de défense.

Bien que les Etats aient reçu entière liberté pour organiser et administrer leur justice, il leur était difficile d'en assurer seuls le fonctionnement, tout au moins en ce qui concerne la justice de droit moderne. Jusque là, en effet, la quasi totalité des magistrats en service outre-mer était d'origine métropolitaine. Depuis la loi cadre de 1956, un certain nombre d'Africains et de Malgaches avaient été formés à l'Ecole Nationale de la France d'Outre-Mer, mais en raison de l'exigence du diplôme de licence en droit pour exercer des fonctions judiciaires, les candidatures étaient assez limitées.

Les Etats ont donc dû faire appel à du personnel judiciaire métropolitain, et dans ce but des conventions judiciaires ont été signées avec chacun d'eux.

Il résulte de tout ceci que les problèmes judiciaires qui se posent actuellement dans la Communauté sont extrêmement complexes: formation des magistrats, aide en personnel, organisation des tribunaux de droit moderne, formation spéciale du Conseil d'Etat ou de la Cour de Cassation, exécution des décisions judiciaires rendues dans les Etats sur toute l'étendue du territoire de la Communauté, législation nouvelle en matière civile, commerciale et pénale et réforme de la justice coutumière.

B) La formation des magistrats africains

Les Etats ayant la charge d'organiser leur magistrature propre, il leur appartient de recruter du personnel particulièrement qualifié.

Les conventions judiciaires ont prévu que les gouvernements des Républiques d'outre-mer s'engageaient à ne nommer dans les juridictions de droit moderne que des candidats licenciés en droit, ayant reçu la formation professionnelle que le gouvernement de la République Française s'engageait à leur donner.

En ce qui concerne les magistrats des juridictions de droit local, une formation particulière a été également prévue.

Les Etats de la Communauté ont très bien compris l'importance de ce problème de la formation des magistrats, qui peut être considéré comme la clef de voûte de l'organisation judiciaire. De son côté, le gouvernement français a fait tous ses efforts pour assurer dans le cadre de l'assistance technique la formation des futurs magistrats de la Communauté.

1. Il n'est pas inutile de rappeler ici que la France s'est toujours préoccupée de la formation des magistrats d'outre-mer.

Dès 1905 on était déjà frappé des difficultés particulières auxquelles était exposé le magistrat appelé à exercer ses fonctions aux colonies s'il n'avait été préparé à sa tâche par des études spéciales. A la différence du magistrat de la métropole, il opère souvent seul, éloigné des collègues plus anciens et plus expérimentés, dépourvu de livres; il ne peut compter, par conséquent, que sur ses connaissances personnelles. Il doit en outre rendre la justice civile ou répressive en tenant compte des races, des mœurs, de traditions locales.

Le jeune licencié en droit qui avait pris son grade dans une faculté de France risquait d'être quelque peu surpris quand, au lendemain de sa nomination, il était subitement transporté dans une région où tant de choses lui semblaient nouvelles et même étranges.

Ces considérations avaient amené la création en 1905 d'une section spéciale pour le recrutement de la magistrature coloniale à l'Ecole Coloniale, devenue en 1934 l'Ecole Nationale de la France d'Outre-Mer.

Les candidats subissaient un concours réservé aux licenciés en droit où ils devaient montrer qu'ils avaient une connaissance approfondie du droit, de l'économie politique, de l'histoire de la colonisation et des langues anglaise et allemande. Pendant leur séjour à l'Ecole Coloniale, ils suivaient à la faculté des cours de doctorat et se formaient au maniement des affaires judiciaires en faisant un stage au parquet de la Seine et dans un barreau. Cette préparation à la fois théorique et pratique constituait une puissante garantie pour une bonne administration de la justice outre-mer.

L'Ecole Nationale de la France d'Outre-Mer devait ainsi former plus de cinquante promotions. En 1956, l'africanisation des cadres prévue par la loi-cadre devait permettre la formation d'un contingent important de magistrats africains et malgaches qui constituaient l'élite des étudiants et des fonctionnaires des pays de la Communauté.

L'Ecole Nationale de la France d'Outre-Mer ayant cessé son recrutement depuis 1959 par suite de la création du Centre National d'Etudes Judiciaires dont elle aura été la préfiguration pour l'Outre-Mer, les dernières promotions terminent leurs études en 1961.

2. L'ordonnance du 22 décembre 1958 ayant réorganisé le statut de la Magistrature française a créé le Centre National d'Etudes Judiciaires (C.N.E.J.) qui est chargé d'assurer le recrutement *de l'ensemble des magistrats*. Cette école aura donc désormais pour mission de former les magistrats appelés à exercer leurs fonctions en métropole, en Algérie, dans les départements et territoires d'outre-mer et dans les Etats de la Communauté.

Les candidats originaires de la Communauté pourront accéder à ce Centre par les deux moyens suivants:

a) par la voie du concours normal, comme les futurs magistrats métropolitains, en étant titulaires du diplôme de licence en droit. Reçus au concours, ils sont admis au C.N.E.J. en qualité "d'auditeurs de justice" et accomplissent dans cet établissement une scolarité de trois ans. A l'issue de leur séjour, ils sont nommés dans le corps judiciaire français et peuvent à ce titre servir aussi bien en France que dans la Communauté.

b) sur titres en qualité "d'auditeurs", toujours avec la licence en droit et pour une durée d'études équivalente.

Toutefois, à titre transitoire et pour permettre aux Etats d'obtenir rapidement les magistrats qui leur soient propres, il a été prévu une période de quelques années au cours de laquelle les règles mentionnées précédemment seraient susceptibles d'être assouplies. Les auditeurs recrutés sur titres peuvent voir leur scolarité réduite à 18 mois, des candidats titulaires seulement de deux ou trois certificats de licence peuvent être admis au Centre, où ils sont tenus de terminer cette licence tout en suivant les conférences des autres auditeurs. Ils accomplissent, après avoir obtenu leur diplôme, la scolarité de 18 mois prévue pour ceux qui remplissaient les conditions d'entrée.

Pour s'en tenir à la scolarité normale, il suffit d'indiquer que les trois années se divisent en deux périodes:

— La première est consacrée à des stages effectués dans les cours et tribunaux, où les auditeurs doivent se familiariser avec la technique des juridictions et prendre conscience, au contact des magistrats, de l'importance sociale de la justice comme des obligations qu'elle impose.

Le stage dans les tribunaux de grande instance est fixé à environ dix mois; l'auditeur sera mis au courant des services du parquet et en particulier des procédures de flagrant délit. Il examinera les procès-verbaux de police et de gendarmerie. Il pourra également assister aux instructions et apprendra à régler des dossiers.

Il sera, en outre, mis au courant des réalités pénitentiaires en effectuant un stage dans des établissements pénitentiaires, et pourra ainsi se rendre compte de ce que représente effectivement des peines privatives de liberté qu'il sera ultérieurement appelé à requérir ou à prononcer.

Enfin, un stage auprès des juridictions concernant les mineurs et dans des maisons d'éducation surveillée montrera aux auditeurs les multiples problèmes que pose l'enfance délinquante et les méthodes remarquables qui ont été développées en France pour les résoudre.

L'auditeur sera ensuite affecté aux différents services du tribunal civil et de la cour d'appel. Il y étudiera les attributions du président du tribunal civil, participera à l'activité des services du greffe, du parquet général, de la première présidence, assistera aux

audiences et aux délibérés et collaborera même à la rédaction des jugements.

Il y a lieu de noter que, préalablement à toute activité, les auditeurs de justice prêtent serment devant la cour d'appel de Paris en ces termes: "Je jure de conserver le secret des délibérés et actes judiciaires dont j'aurai eu connaissance au cours de ma scolarité au Centre National d'Etudes Judiciaires".

- La deuxième période est consacrée à l'approfondissement des connaissances juridiques grâce à des cours et à des travaux de conférences appropriés. En outre, par le recours aux exposés de personnalités étrangères à la magistrature, par la fréquentation systématique des grandes entreprises (compagnies d'assurances, établissements industriels et commerciaux, banques etc.), les futurs magistrats recevront une expérience vivante du justiciable, de son milieu, de son travail et de ses aspirations.

La première promotion de magistrats métropolitains est entrée en 1959 au Centre National d'Etudes Judiciaires, les auditeurs admis sur titres et originaires de la Communauté y sont actuellement au nombre de 28. Le Cameroun et le Togo ont également désigné des candidats.

3. Les Etats de la Communauté ayant eu, d'autre part, le souci de confier à des magistrats suffisamment qualifiés les *fonctions judiciaires de droit local*, ont demandé à la France de prévoir une formation de juges de paix. Ces magistrats constitueraient un corps de juges de paix ou cantonaux dont la compétence serait double:

- a) dans les affaires de droit coutumier, ils seraient juges de première instance;
- b) dans les affaires civiles de droit moderne, ils recevraient une compétence semblable à celle des anciens juges de paix métropolitains;
- c) dans les affaires pénales, les juges de paix seraient compétents en matière de contravention et dans certaines petites affaires correctionnelles.

L'Institut des Hautes Etudes d'Outre-Mer (I.H.E.O.M.) a reçu la mission d'assurer la formation de ces magistrats au titre de l'assistance technique. Ils sont recrutés sur titres parmi les candidats possédant une pratique professionnelle acquise dans les fonctions judiciaires (greffiers, secrétaires de parquet, etc.).

La durée des études est fixée à une ou deux années selon la demande des Etats.

Ces stagiaires reçoivent tout d'abord une formation théorique à l'I.H.E.O.M. sur l'instruction criminelle, de droit pénal général

et spécial, le droit civil et la procédure civile, le droit coutumier et le droit du travail d'outre-mer.

Ils suivent ensuite un stage pratique dans les tribunaux d'instance de la métropole, selon des conditions analogues à celles relatées précédemment pour les auditeurs du C.N.E.J.

Les magistrats issus du Centre National d'Etudes Judiciaires et de l'I.H.E.O.M. se verront délivrer un diplôme d'aptitudes aux fonctions judiciaires à la fin de leur scolarité et seront nommés dans la Magistrature propre à chaque Etat selon des règles fixées par ces mêmes Etats.

C) **Coopération entre la France et les États de la Communauté en ce qui concerne le personnel judiciaire**

Les Etats de la Communauté étant libres d'organiser leur justice comme ils le désirent, il leur aurait été possible de nommer aux emplois judiciaires des Africains ou des Malgaches en remplacement des magistrats français. Ils ont compris cependant que pour avoir une magistrature digne de ce nom, il était indispensable que les magistrats remplissent certaines conditions; pour la justice de droit moderne, ils ont admis que le diplôme de la licence en droit était un minimum.

Les Africains titulaires de ce diplôme et attirés par la carrière judiciaire étant encore peu nombreux, les Etats ne pouvaient envisager d'assurer le fonctionnement des juridictions sans faire appel aux *magistrats français*.

En vue de permettre aux gouvernements des Républiques d'outre-mer d'assurer l'administration de la justice, le gouvernement français s'est engagé dans toute la mesure de ses possibilités à mettre à leur disposition les magistrats, ainsi que les greffiers et secrétaires de parquet qui leur sont nécessaires.

La mise à la disposition des magistrats a donné lieu à la signature de conventions judiciaires entre le gouvernement français d'une part et tous les Etats de la Communauté d'autre part.

Le Cameroun et le Togo ont signé également des accords semblables.

Ces conventions, ont fixé les modalités selon lesquelles les magistrats français sont mis à la disposition, les obligations des gouvernements à leur égard et les conditions mettant fin à la mise à la disposition d'un Etat.

1) *Conditions de mise à la disposition*

Les deux gouvernements arrêtent la liste des emplois de magistrats à pourvoir dans un Etat déterminé, et le gouvernement français propose au gouvernement de l'Etat le nom d'un magistrat

pour un emploi déterminé. Par exemple, si le gouvernement du Congo a besoin d'un magistrat pour occuper un poste de juge d'instruction au tribunal de Brazzaville, la République Française, par l'intermédiaire du Secrétaire d'Etat aux Relations avec les Etats de la Communauté, propose le nom d'un magistrat au Premier Ministre de la République Congolaise. Une fois son accord obtenu et l'agrément du Président de la Communauté donné, le magistrat qui est détaché auprès du Secrétariat d'Etat est mis par ce dernier à la disposition du gouvernement au moyen d'une décision ministérielle.

La décision précise les fonctions (juge d'instruction au tribunal de Brazzaville dans l'exemple ci-dessus) que le magistrat exercera pendant sa mise à la disposition de l'Etat. Cette décision est extrêmement importante, car elle constitue une garantie essentielle pour le magistrat qui connaîtra ainsi, avant de partir outre-mer, l'emploi déterminé qu'il occupera. La durée du séjour outre-mer est fixée à deux ans et est renouvelable par tacite reconduction, sous réserve d'un préavis de six mois donné par l'un des deux gouvernements.

2) *Obligations des gouvernements à l'égard des magistrats mis à leur disposition*

Les magistrats, étant mis à la disposition en vue d'exercer des fonctions dans un emploi déterminé, ne peuvent sans leur consentement recevoir une autre affectation. Pour respecter la hiérarchie des magistrats français entre eux, un magistrat ne peut, en aucun cas, se voir confier des fonctions lui donnant autorité sur des magistrats métropolitains appartenant à un grade supérieur au sien.

Le gouvernement de l'Etat s'engage à faire bénéficier les magistrats mis à sa disposition de l'indépendance, des immunités, garanties, privilèges, honneurs et prérogatives auxquels les mêmes fonctions leur donneraient droit en France.

En outre, il les protège contre les menaces, outrages, injures, diffamations, attaques et contraintes de quelque nature que ce soit dont ils seraient l'objet à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Il répare le cas échéant le préjudice qui en serait résulté.

Les magistrats ne peuvent être inquiétés d'aucune manière pour les décisions auxquelles ils participent, pour les propos qu'ils tiennent à l'audience, ni pour les actes relatifs à leurs fonctions.

En matière correctionnelle et criminelle, aucune poursuite ne peut être engagée à l'encontre des magistrats que sur avis conforme émis par une commission dont la composition sera indiquée plus loin.

La rémunération des magistrats est à la charge de la République Française, mais les Etats leur versent une allocation forfaitaire. Ils s'engagent également à attribuer aux magistrats un logement.

3) *Remise des magistrats à la disposition du gouvernement français*

Un magistrat peut être remis à la disposition du gouvernement français avant l'expiration de la période normale de deux ans dans les trois cas suivants:

- a) sur la demande du gouvernement de l'Etat, mais après avis d'une commission composée ainsi qu'il suit:
6 membres dont 3 magistrats désignés par le ministre de la Justice de l'Etat, et 3 magistrats du siège mis à sa disposition quand le nombre des magistrats français est supérieur à 40,
4 membres dont 2 magistrats désignés par le ministre de la Justice de l'Etat, et 2 magistrats du siège lorsque le nombre des magistrats français est inférieur à 40.
La présidence est toujours attribuée au magistrat du siège le plus ancien et le plus gradé; en cas de partage des voix, celle du président est prépondérante.
S'il s'agit d'un magistrat du parquet, cette commission doit donner un avis au gouvernement de l'Etat sur la remise à la disposition; s'il s'agit d'un magistrat du siège, l'avis conforme de la commission est exigé. Il importe de souligner que la décision mettant fin à la mise à la disposition d'un magistrat ne constitue en aucun cas une mesure disciplinaire;
- b) sur la demande du gouvernement français dans les mêmes conditions;
- c) sur la demande du magistrat lui-même qui peut, à titre exceptionnel, invoquer des raisons personnelles ou de famille. Cette demande est alors soumise à la commission qui formule un avis motivé transmis pour décision au gouvernement français.

Le but de ces conventions judiciaires est de fournir aux Etats des magistrats dont ils ont besoin tout en assurant la protection de ceux-ci dans l'exercice de leurs fonctions.

Il convient d'indiquer une différence de statut avec les magistrats en service au Maroc et en Tunisie qui passent des contrats avant de recevoir une affectation. Les magistrats servant au titre de l'assistance technique dans les Etats de la Communauté peuvent être désignés d'office, mais il est tenu compte, dans toute la mesure du possible, des désirs des intéressés.

Les autres problèmes judiciaires qu'ont à résoudre les Etats de la Communauté donnent lieu à de nombreux travaux d'élaboration de la part des organes de la Communauté et des Etats eux-mêmes.

D) Formations spéciales du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation

La décision du Président de la Communauté du 12 juin 1959 prévoit que les recours en cassation contre les décisions prononcées par des juridictions africaines ou malgaches doivent être soumis à une formation spéciale du Conseil d'Etat ou de la Cour de Cassation comprenant des magistrats nommés par le Président de la Communauté sur proposition des gouvernements des Etats.

L'organisation de ces formations spéciales n'a pas encore fait l'objet d'une décision, mais l'on sait déjà, à la suite des communiqués qui ont été publiés à l'issue du Conseil Exécutif de Saint-Louis en décembre dernier, qu'une section de la Communauté et une chambre de la Communauté seront constituées au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation.

Chacune de ces formations spéciales comprendra 3 conseillers appartenant à la juridiction et 3 conseillers désignés sur proposition des Etats. Affectés, les uns au Conseil d'Etat, les autres à la Cour de Cassation, ils pourront siéger dans l'une ou l'autre des juridictions.

Les magistrats désignés sur proposition des Etats seront choisis selon des normes qui pourraient être équivalentes à celles exigées pour les juges de la Cour Arbitrale.

Une étude de ces formations, et notamment de la procédure qui sera suivie devant elles, ne pourra être faite qu'après la parution de la décision du Président de la Communauté.

E) Exécution des décisions de justice dans la Communauté

Au terme de l'article 5 de la décision du 12 juin 1959, "les décisions des autorités judiciaires rendues dans les Etats membres de la Communauté sont exécutoires sur toute l'étendue du territoire de la Communauté, selon des modalités qui seront fixées par conventions".

Le Conseil Exécutif a décidé que ces modalités seront déterminées par une convention multilatérale qui devra s'inspirer des principes suivants:

- En matière civile

les procédures habituelles d'exequatur ayant été écartées compte tenu des liens existant entre les Etats de la Communauté qui ne peuvent être assimilés à des Etats étrangers, les décisions définitives recevront l'exécution après apposition de la formule exécutoire de l'Etat où l'exécution doit avoir lieu. Cette mesure sera ordonnée par le président du tribunal du lieu d'exécution dont le rôle consistera à vérifier l'authenticité de la décision qui lui est soumise et son caractère exécutoire.

- En matière pénale

les jugements seront exécutés à la requête du procureur de la République siégeant près la juridiction ayant rendu la décision. Cependant les Etats conserveront un pouvoir souverain d'appréciation pour accorder ou non l'exécution sur leur territoire des décisions prises dans des procédures relatives à des infractions politiques dont la liste sera arrêtée dans les conventions.

F) Organisation des juridictions

Les Etats ayant maintenu la distinction des tribunaux de droit français ou moderne et des tribunaux coutumiers, des réformes de peu d'importance ont été réalisées.

En ce qui concerne les juridictions de droit moderne, elles ont conservé l'organisation française reposant sur le décret du 22 août 1928 modifié en dernier lieu par le décret du 19 décembre 1957. La réforme judiciaire opérée dans la métropole par l'ordonnance du 22 décembre 1958 n'a pas été adoptée par les Etats de la Communauté. On y rencontre donc toujours des cours d'appel, des tribunaux de première instance et des sections fonctionnant généralement comme des justices de paix à compétence étendue et des tribunaux de simple police.

Les conventions judiciaires ont prévu l'obligation pour les Etats de consulter le Gouvernement français sur toute modification à l'organisation judiciaire; il faut toutefois bien noter qu'il ne s'agit pas là d'une limite aux pouvoirs des Etats, mais simplement d'un avis que la République Française peut donner sur les répercussions susceptibles d'être apportées à la coopération judiciaire.

Les seules modifications apportées par les Etats sont relatives à la création de juridictions d'appel. En effet, chaque Etat étant autonome a voulu avoir sa propre juridiction d'appel. C'est ainsi qu'une cour d'appel a été créée au Tchad et au Dahomey, et que des tribunaux supérieurs d'appel ont été érigés en Mauritanie, en Haute Volta, au Niger et sont sur le point de l'être en République centrafricaine et au Gabon.

En outre, certaines justices de paix à compétence étendue ont été réouvertes dans plusieurs Etats.

G) Législation

L'élaboration de la législation civile, commerciale, pénale et sociale incombe désormais aux Etats. Et plus précisément à leurs assemblées législatives.

Pour posséder une législation appropriée à leurs besoins, à leurs mœurs et à leurs traditions, les Etats auront à accomplir une œuvre de longue haleine. Ce sera d'autant plus difficile que la distinction des statuts de droit français et de droit local a été maintenue.

Le premier, qu'on appelle maintenant statut de droit moderne, concerne tous les citoyens originaires de la métropole et ceux des Etats qui ont renoncé au statut personnel. On applique également ce statut en cas d'option de législation ou, lorsque le droit coutumier est inexistant, par exemple en manière d'obligations, à titre de raison écrite.

Les codes du travail et de droit pénal s'appliquent aux citoyens de l'un et l'autre statuts.

Les lois françaises ne pouvant plus être étendues outre-mer, les améliorations ou les innovations devront être apportées par les Etats, qui pourront s'inspirer du droit français ou de législations modernes telles que le code des obligations suisse ou le code civil italien.

Le statut de droit local, dénommé aussi traditionnel, concerne tous les autochtones qui ne sont pas soumis au statut moderne; il applique un droit coutumier entièrement oral, sauf dans le centre de Madagascar. Ce droit coutumier présente de nombreuses lacunes; il est dépourvu de principes généraux et est inefficace faute de voies d'exécution.

Les constitutions des Etats ont envisagé une codification des coutumes; il semble qu'il s'agit plutôt d'une compilation des coutumes. Elle donnera lieu à un travail compliqué et ingrat au cours duquel les investigateurs risqueront de se heurter au mutisme des africains. Les coutumes une fois recensées, il conviendra de dégager des principes directeurs et d'organiser une procédure dotée de sanctions efficaces.

Les tribunaux de droit local ayant été réorganisés et les magistrats chargés d'y dire le droit ayant été formés dans les conditions indiquées précédemment, les Etats auront effectué ainsi une réforme complète de la justice autochtone.

Il est évident que le but à atteindre est d'obtenir en définitive un droit africain rénové, refondu, et ainsi applicable sur toute l'étendue du territoire. Cette œuvre sera réalisée quand la masse des Africains aura pu adopter le statut de droit moderne.

Il est certain que les pays d'outre-mer sont en mesure de promouvoir une législation nouvelle et hardie qui pourra servir d'exemple à beaucoup d'autres pays.

GILBERT MANGIN *

* Magistrat détaché auprès du Secrétariat d'Etat aux relations avec la Communauté (Paris).

L'ASSISTANCE JUDICIAIRE ET LE PRINCIPE DE LA LÉGALITÉ: ÉLÉMENTS D'UNE ÉTUDE DE DROIT COMPARÉ

I. INTRODUCTION

Au Congrès de New-Delhi organisé par la Commission internationale de Juristes, la commission de la Magistrature et du Barreau a été saisie¹ du projet de résolution suivant, suggéré dans le *Document de Travail*:

“L'Etat est tenu d'assurer l'obtention de conseils juridiques appropriés et de donner la possibilité de se faire utilement représenter à tous ceux dont la vie, la liberté, les biens ou la réputation sont menacés, et qui ne sont pas en mesure d'assumer les frais nécessaires. Cette obligation peut être remplie de diverses manières, et dans l'ensemble, elle est actuellement mieux respectée en matière criminelle qu'en matière civile. Il convient cependant de souligner tout ce qu'implique ce principe, en particulier dans la mesure où les conseils juridiques et la possibilité de se faire représenter utilement impliquent qu'il est fait appel à des avocats de niveau et d'expérience suffisants, question qui ne peut être entièrement sans rapport avec celle de la rémunération adéquate des services rendus.”

Cette commission comprenait d'éminents magistrats, avocats et professeurs venant de pays très divers, les uns de droit coutumier (en l'occurrence, la *Common Law*), les autres de droit écrit. Elle fut le théâtre d'échanges de vues prolongés et fort animés dont les protagonistes étaient, d'une part, des juristes des Etats-Unis (y compris deux anciens présidents de l'*American Bar Association*) et, d'autre part, des juristes de pays d'Asie, de l'Inde en particulier. La commission fut unanime à reconnaître que la société avait l'obligation d'assurer une assistance judiciaire aux personnes hors d'état d'en faire les frais si l'on voulait que l'individu ait librement accès aux droits et moyens de recours dont il dispose en vertu du Principe de la Légalité. La divergence d'opinions portait essentiellement sur l'importance relative du rôle de l'Etat dans la prestation de cette assistance. Le point de vue américain était que l'obligation incombait avant tout au Barreau, et que toute intervention importante de l'Etat dans le libre fonctionnement de l'assistance judiciaire et de la représentation en justice minerait à la longue l'indépendance du

¹ Voir la *Revue*, Tome II, No 1 (printemps-été 1959).

corps des avocats, alors que cette indépendance est l'un des piliers d'une société libre où prévaut le Principe de la Légalité. En revanche, les participants d'Asie considéraient que, dans la situation où se trouvent actuellement les pays de leur région, il serait impossible d'instituer un système convenable d'assistance judiciaire sans l'aide de l'Etat. Les membres de la commission se mirent finalement d'accord sur une solution transactionnelle qui s'exprima dans la résolution suivante:

"L'accès à la Justice, égal pour le riche comme pour le pauvre, est essentiel au respect du principe de la légalité. Il est par conséquent indispensable de fournir une assistance judiciaire adéquate à tous ceux qui, menacés dans leur vie, leur liberté, leurs biens, ou leur réputation, ne sont pas en mesure de rémunérer les services d'un avocat. Cette obligation peut être remplie par des moyens différents et elle est, dans l'ensemble, actuellement mieux assurée dans les procès criminels que dans les procès civils. Il est nécessaire cependant de connaître exactement toutes les conséquences pratiques de ce principe: il faut savoir, en particulier, si par assistance judiciaire "adéquate" on entend le recours aux services d'un avocat dont la classe et l'expérience sont reconnues; il y a là une question que ne peut pas être complètement dissociée de celle que pose la juste rémunération des services rendus par l'avocat. Les professions juridiques ont pour première obligation de s'efforcer d'assurer l'assistance judiciaire adéquate. Toutefois, l'Etat et la communauté ont, de leur côté, l'obligation d'aider les professions juridiques dans l'accomplissement de ce devoir."

Les débats de la commission de New-Delhi ont certes été fort utiles, mais ses membres reconnaîtraient sans doute que la question de l'assistance judiciaire est suffisamment difficile et importante pour mériter une étude plus approfondie, qui s'appuierait en particulier sur une documentation plus détaillée que celle qu'on pouvait commodément faire tenir dans le Document de Travail. L'occasion d'un examen comparatif plus poussé des problèmes relatifs à l'assistance judiciaire a été récemment offerte par un Colloque qu'organisait la Commission nationale de Droit comparé du Royaume-Uni; en outre, et grâce aux bons offices de la Commission internationale de Juristes, le Colloque a pu bénéficier de la présence de Mlle Rochette, du Barreau de Paris, et de M. René Helg, du Barreau de Genève, Chef du Département de Justice et Police du Canton de Genève.²

² Outre les interventions de ces deux personnalités des communications ont été présentées au Colloque par M. H. L. Christiansen, du Ministère de la justice du Danemark, MM. Per Stavang et Ramund Stuhau, du Ministère de la justice et de la police de Norvège (grâce à l'obligeance du Professeur Torstein Eckhoff), le Professeur Ekelof, de l'Université d'Upsala (Suède), M. H. H. Marcus (sur l'assistance judiciaire en Allemagne), M. Szirmai (sur l'assistance judiciaire en Union Soviétique), le Professeur Leonard Oppenheim, de l'Université Tulane de la Nouvelle-Orléans (sur l'assistance judiciaire aux Etats-Unis) et M. T. Sargant, Secrétaire de "Justice", section britannique de la Commission internationale de Juristes (sur l'assistance judiciaire dans les territoires non autonomes du Commonwealth). Une communication d'ensemble

II. DIFFICULTÉS DE LA COMPARAISON

L'examen, même le plus superficiel, de la documentation présentée au Colloque montre clairement que la mesure dans laquelle le principe d'une "justice égale pour tous" se trouve réalisé dans les différents pays ne dépend pas seulement de l'existence d'un système formel d'assistance judiciaire et de l'économie de ce système. Parmi les facteurs dont il faut aussi tenir compte, on peut mentionner les suivants:

1. Frais de justice

Ceux-ci se présentent sous deux aspects distincts. Tout d'abord, celui des règles formelles qui régissent le paiement des frais. Par exemple, il y a à cet égard une importante différence entre le *Royaume-Uni* et les *Etats-Unis*: dans ce dernier pays, la partie perdante n'est pas condamnée à rembourser les débours de la partie adverse, comme c'est normalement le cas dans le *Royaume-Uni*. Il ne semble guère douteux que le risque d'avoir à payer les frais des deux parties décourage les plaideurs et rend un système d'assistance judiciaire d'autant plus indispensable. Le deuxième aspect est celui du rapport entre la charge que représentent les frais et l'importance financière ou morale de l'affaire, comptetenu du niveau de vie du pays. En *Allemagne*, par exemple, il semble que les honoraires, même en dehors de toute question d'assistance judiciaire, soient sensiblement moins élevés qu'au *Royaume-Uni*. Il faut toutefois tenir compte d'une autre particularité par laquelle le *Royaume-Uni* se distingue de quelques autres pays d'Europe: les frais de procès proprement dits, par opposition aux honoraires des avocats-conseils et avocats plaidants, y sont relativement négligeables. Là où les frais de procès sont élevés, la possibilité reconnue à une autorité administrative ou au tribunal d'accorder une dispense de paiement constitue un élément important de l'assistance judiciaire.

sur l'assistance judiciaire et les conseils juridiques en Angleterre et au Pays de Galles a été faite par M. E. J. T. Matthews, sous-secrétaire de la *Law Society*; d'autres communications relatives au *Royaume-Uni* ont été présentées par Miss Antonia Gerard (sur l'assistance judiciaire antérieurement au *Legal Aid and Advice Act* de 1949), M. Peter Benenson (sur "l'avenir de l'assistance judiciaire"), M. J. N. Dandie, Président de la *Law Society of Scotland* (sur l'assistance judiciaire en Ecosse) et M. A. G. Donaldson (sur l'assistance judiciaire en Irlande du Nord). Le Colloque était présidé par M. Andrew Martin. L'auteur du présent article a soumis une étude comparée, dont il donne ici une version développée et corrigée qui tient compte des débats du Colloque. Les auteurs de toutes les communications indiquées ci-dessus, à l'exception de M. M. Stavang et Stuhang et du Professeur Ekelof ont assisté et participé aux discussions. Les autres participants étaient des professeurs de droit et de praticiens du droit, dont plusieurs avaient une expérience directe du fonctionnement de l'assistance judiciaire dans le *Royaume-Uni*. Les organisateurs du Colloque espèrent pouvoir publier sous forme de volume les communications présentées.

2. Situation du Barreau

Il est certain qu'en *France* l'assistance judiciaire fait reposer sur le Barreau une charge extraordinairement lourde; il semble que l'assistance soit accordée dans la moitié environ des cas où elle est demandée, et que cette obligation doive être assumée sans rémunération par le Barreau français. Si, aux *Etats-Unis*, l'assistance judiciaire se présente sous des formes plus variées, dont certaines comportent les services d'un défenseur rémunéré, il est fréquent aussi que le Barreau se charge d'assister bénévolement les personnes peu aisées. Il en était de même dans les affaires civiles en *Grande-Bretagne* avant la promulgation de la loi de 1949 sur l'assistance judiciaire et les conseils juridiques; dans l'ensemble, cette situation existe encore en *Irlande du Nord*, mais en 1958 les autorités de ce pays ont nommé une commission chargée d'examiner l'opportunité de soumettre à l'autorité législative un projet de loi portant création d'un système d'assistance analogue. Toutefois, c'est particulièrement dans les *territoires non autonomes du Commonwealth* que les diverses attitudes, les capacités, voire les effectifs du Barreau, ont la plus grande importance, car il est certain que dans ces territoires l'assistance judiciaire n'est officiellement prévue, en règle générale, que pour les affaires criminelles les plus graves (elle ne l'est souvent que pour les crimes passibles de la peine de mort) et n'existe que de façon fragmentaire, ou même n'existe pas du tout, pour les affaires civiles.

Deux questions se posent, qui intéressent le Barreau: tout d'abord, celui-ci peut-il continuer, en l'état actuel des choses, à supporter sans dommage les sacrifices financiers que ses membres doivent s'imposer pour assurer un fonctionnement de l'assistance judiciaire qui donne satisfaction? En second lieu, les charges sont-elles équitablement réparties parmi les membres du Barreau et, du point de vue de l'assisté, ceux des avocats sur qui elles retombent principalement (en *France* par exemple, il semble que ce soient les stagiaires) peuvent-ils remplir comme il convient les tâches qui leur sont confiées?

3. Nature du système juridique

Dans un système jurisprudentiel, avec tout ce qu'il comporte de complications, et en particulier dans un système où le juge ne joue traditionnellement qu'un rôle plus ou moins passif pendant les débats, il se peut que l'assistance judiciaire ait plus d'importance que dans un système de droit codifié où le juge participe activement aux débats. En revanche, il est assurément vrai que, dans certains *territoires non autonomes du Commonwealth* qui sont théoriquement régis par le premier de ces systèmes, le plaideur non assisté d'un défenseur bénéficie d'une certaine tradition de bienveillance active;

toutefois, celle-ci ne peut que pallier tout au plus, et rarement compenser tout-à-fait, l'absence de conseil.

4. Attitude de la population vis-à-vis des actions en justice

La tendance à régler les différends par le recours à la justice est plus marquée dans certains pays que dans d'autres. On craint certainement dans les pays "processifs" qu'une généralisation excessive de l'assistance judiciaire n'ait pour résultat de submerger les tribunaux. En outre, même dans les pays très pauvres, lorsque dans l'esprit de la population le procès est considéré comme un élément important de la vie de tous les jours, il arrive que la famille ou le groupe soient persuadés qu'ils ont l'obligation de pourvoir en commun aux frais du procès; il est donc relativement rare que la pauvreté empêche un différend d'être porté devant les tribunaux. En Inde³ par exemple, l'assistance judiciaire n'est prévue par la loi que de façon très limitée (crimes passibles de la peine de mort et, dans certains Etats, de la détention à vie) et doit être sollicitée par l'introduction d'une action *in forma pauperis*, ce système n'étant complété que dans une faible mesure par les *Legal Aid Societies*; les procès sont cependant nombreux, et ils sont souvent engagés par des plaideurs très pauvres. D'autre part, il peut arriver que le fardeau imposé par les procès aux groupes les plus déshérités de la collectivité soit très lourd et entraîne un endettement prolongé. Là où l'on craint que l'extension organisée de l'assistance judiciaire ne submerge les tribunaux, et où la déontologie traditionnelle du Barreau est moins fermement assurée que dans certains autres pays, il peut être nécessaire de confier avant tout aux tribunaux ou à l'Etat le soin de fixer toute extension de l'assistance judiciaire au lieu d'en laisser la responsabilité au Barreau.

III. LES CONSEILS JURIDIQUES ET L'ASSISTANCE DU DÉFENSEUR AU COURS D'UN PROCÈS

Le besoin d'assistance juridique existe, en particulier dans le milieu complexe qu'est l'Etat moderne, non seulement pour les actions en justice mais aussi, d'une façon générale, en ce qui concerne les droits et devoirs généraux du citoyen indépendamment de toute action en cours. En fait, des conseils juridiques donnés en temps opportun peuvent se traduire à la fois par une économie d'argent et par une économie de travail, et permettre d'éviter en fin de compte le recours aux tribunaux, lesquels n'ont à connaître,

³ Voir cependant dans le no 10 (janvier 1960), pp. 17 et suiv., du *Bulletin de la Commission internationale de Juristes*, une intéressante note exposant les nouvelles mesures prises par les gouvernements des Etats indiens et les recommandations de l'*Indian Law Commission* au sujet de l'assistance judiciaire.

en un certain sens, que des cas pathologiques du système juridique. A cet égard, le système de conseil juridique mis en vigueur en Angleterre⁴ le 2 mars 1959 (par application de l'article 7 du *Legal Aid and Advice Act* de 1949 et du Règlement de 1959 sur les conseils juridiques) paraît être beaucoup plus complet, donner à l'intéressé beaucoup plus de latitude pour choisir son conseiller juridique, et mieux assurer la rémunération du conseiller, que les systèmes existant dans la plupart des autres pays. Ce système est, en bref, le suivant: tout particulier dont le revenu et le capital sont inférieurs à un minimum fixés à un taux assez bas⁵ peut obtenir un avis juridique de tout *solicitor* inscrit au tableau dressé à cet effet par la *Law Society*. Le service est pratiquement gratuit, à l'exception d'honoraires symboliques dont les personnes recevant des secours des collectivités publiques sont d'ailleurs exemptées; il s'applique à tout le domaine du droit anglais, y compris les affaires pour lesquelles l'assistance d'un défenseur au cours d'un procès n'est pas prévue (par exemple les instances soumises aux tribunaux administratifs). En outre, l'article 5 du *Legal Aid and Advice Act* de 1949 (qui entrera sans doute en vigueur avant la fin de 1960) étendra cette assistance non pas simplement aux avis proprement *dits*, mais aussi à la rédaction de lettres, à l'examen préliminaire d'une affaire et à la conduite de négociations. Indépendamment de ce système organisé par l'Etat, la *Law Society* a créé un système bénévole de conseils juridiques qui permet à tout particulier, quelles que soient ses ressources, de recevoir d'un *solicitor* inscrit au tableau ad hoc (soit plus de la moitié des *solicitors* exerçant en Angleterre et au Pays de Galles) un avis oral sur l'application du droit anglais à n'importe quelle question juridique particulière, moyennant un honoraire fixe de £ 1 pour une consultation durant au maximum trente minutes.

En France, la *consultation de charité*, qui remonte au Moyen Age, permet aux indigents d'obtenir des conseils juridiques sur présentation d'un certificat d'exonération fiscale et moyennant une faible rétribution. Il y a à Paris deux bureaux de consultations,

⁴ On peut dire ici, au sujet de l'assistance judiciaire en général pour les affaires civiles, qu'elle est organisée de la même manière en Ecosse qu'en Angleterre (bien que le système juridique soit différent). En matière pénale, il existe en Ecosse une très ancienne tradition d'assistance judiciaire, supérieure à tout ce qui existait autrefois en Angleterre; aujourd'hui, si le prévenu indigent est fort bien assisté, l'avocat ou le *solicitor* (qui fournit ses services gratuitement) est soumis en Ecosse à une lourde charge. Une commission présidée par Lord Guthrie est actuellement chargée de revoir la situation. Pour simplifier les comparaisons, nous bornerons dorénavant nos observations dans cet article à l'Angleterre (et au Pays de Galles).

⁵ Il faut que son revenu soit tel que, s'il intentait une action au lieu de demander simplement un avis, sa participation aux frais (sur ce point, voir ci-après la section VI du présent article) ne serait pas supérieure à £ 25. Il faut aussi que son capital ne soit pas supérieur à £ 75.

fonctionnant deux fois par semaine sous le contrôle d'un avocat inscrit de longue date au Barreau qui est assisté de quatre stagiaires. En *Allemagne*, il semble qu'il y ait un système à peu près semblable, encore que plus développé. Les membres du Barreau sont inscrits par roulement sur une liste spéciale établie à cet effet et qui ne paraît pas être nécessairement limitée aux jeunes avocats. Ce service comporte, outre la prestation de conseils, de nombreux travaux de rédaction de lettres et de négociation pour les particuliers qui viennent consulter.

Au *Danemark*, il n'existe pas de système de conseil juridique organisé, mais les avocats sont tenus, par l'article 135 de la loi sur l'administration de la justice, d'aider les indigents qui leur sont envoyés par le chef de la police locale à rédiger des recours contre les pouvoirs publics et à formuler des demandes d'assistance judiciaire en matière pénale ou civile. L'Etat verse pour ces actes une modeste rémunération. A Copenhague, toutefois, c'est une fondation privée qui assure ce genre de services, avec une certaine aide de l'Etat et de la municipalité; les consultations, qui sont ouvertes cinq soirs par semaine et où se présentent 25.000 personnes par an, sont données par quelque 130 avocats et étudiants en droit. En *Suède*, il n'existe pas de système organisé de conseils juridiques pour les indigents, mais certaines municipalités urbaines ont créé des services correspondants; d'autres municipalités ont conclu des accords aux mêmes fins avec des avocats ordinaires et se chargent de les rémunérer. En *Norvège* fonctionnent à Oslo, Bergen, Trondhjein et Stavanger des bureaux municipaux où les intéressés peuvent demander des conseils juridiques avant d'intenter une action devant les tribunaux.

Il faut dire enfin, pour conclure cette section, qu'il serait difficile et probablement fallacieux de chercher à évaluer par comparaison la gêne que peut entraîner pour les indigents l'absence d'un système organisé de conseils juridiques gratuits. La situation dépend beaucoup du niveau de vie du pays considéré, et de l'idée que se font les avocats de leurs devoirs envers la collectivité. En *Suisse* par exemple, ou du moins dans le canton de Genève sur lequel le Colloque a été particulièrement bien renseigné, on a souligné qu'en l'absence de tout système de conseils gratuits officiellement organisé par les autorités, il ne se pose pas de difficultés particulière. Les avocats, a-t-on dit, se font un point d'honneur de donner leurs conseils aux personnes qui en ont besoin (on a cependant dû admettre que les règles de la profession s'étaient "commercialisées" dans une certaine mesure), et d'ailleurs l'initiative privée assure tout une gamme de services sociaux, en ce qui concerne notamment les conseils juridiques. Il semble en revanche que, dans les *territoires non autonomes du Commonwealth* (et, faut-il le préciser, dans quelques territoires n'appartenant pas au Commonwealth) l'absence de

conseils juridiques, faute de moyens et parfois aussi faute de juristes, doit être considérée comme une grave déficience, et, partant, comme un obstacle à l'application pratique du Principe de la Légalité dans ces territoires.

IV. DISTINCTION ENTRE AFFAIRES PÉNALES ET AFFAIRES CIVILES EN MATIÈRE D'ASSISTANCE JUDICIAIRE

Comme on l'a vu dans le passage du *Document de Travail* de New-Delhi et dans la résolution de la commission de la Magistrature et du Barreau, l'un et l'autre cités au début du présent article, l'assistance judiciaire est accordée plus facilement pour les affaires pénales que pour les affaires civiles dans la plupart des pays. Il en était de même en Angleterre avant l'existence du *Legal Aid and Advice Act* de 1949, mais il est douteux que ce soit encore vraiment le cas aujourd'hui. Il subsiste toutefois une distinction entre les affaires pénales et les affaires civiles en ce sens que, dans les premières, les juges de paix ou le président du tribunal qui doit être saisi de l'affaire ont le pouvoir discrétionnaire de délivrer un "certificat" donnant droit à l'assistance judiciaire. Ce certificat ne peut être accordé que 1) s'il est de l'intérêt de la justice que le prisonnier soit assisté gratuitement d'un défenseur, et 2) s'il apparaît que ses ressources sont insuffisantes pour lui permettre d'assurer lui-même la rémunération de ce défenseur. Il n'existe pas de règles officielles visant le contrôle des ressources ou la détermination de ce qu'il faut entendre par "ressources insuffisantes", mais la loi de 1949 dispose que, s'il y a doute sur l'étendue des ressources de l'intéressé ou sur l'intérêt que présente pour la justice la délivrance d'un certificat, ce doute doit bénéficier à l'accusé. L'accusé à qui un certificat est délivré n'a rien à payer pour sa défense, le *solicitor*, et l'avocat s'il est également fait appel à lui, recevant une modeste rémunération imputée sur les deniers publics. On a fait à ce système⁶ les critiques suivantes: 1) les critères sur lesquels on se fonde pour accorder l'assistance judiciaire diffèrent beaucoup d'un tribunal à un autre; 2) l'assistance judiciaire pour les affaires pénales devrait s'aligner sur le système très efficace et beaucoup plus perfectionné qui règle actuellement l'octroi de cette assistance dans les affaires civiles; 3) les honoraires versés aux *solicitors* et aux avocats dans les affaires pénales sont tout-à-fait insuffisants, et il est difficile d'obtenir le concours des meilleurs défenseurs, sauf pour les causes semblant devoir bénéficier d'une large publicité qui viendrait compenser l'insuffisance des honoraires; 4) le tribunal devrait avoir la possibilité,

⁶ Peter Benenson, *The Future of Legal Aid*, 1951, publié sous le No 191 dans la *Fabian Research Series* par la *Fabian Society*, 11 Dartmouth Street, London, S.W. 1.

dans le jugement de condamnation, d'obliger le condamné à payer en tout ou en partie les honoraires de l'avocat qui avait été commis pour sa défense.

La distinction entre affaires civiles et affaires pénales en matière d'assistance judiciaire, si elle a fait l'objet de quelques critiques en Angleterre comme nous venons de le voir, existe néanmoins dans beaucoup d'autres pays. En *France*, par exemple, l'assistance judiciaire en matière pénale repose maintenant sur l'article 114 du Code de procédure pénale, lequel donne à l'inculpé, quelles que soient ses ressources, le droit d'être assisté d'un conseil désigné par le tribunal ou par le bâtonnier de l'ordre des avocats. Le conseil fournit ses services gratuitement. La situation en *Allemagne* paraît être à mi-chemin entre celle de l'Angleterre et celle de la France. De même qu'en France, ce n'est pas la pauvreté qui constitue le critère de l'assistance; celle-ci est accordée par le tribunal, conformément aux dispositions de l'article 140 du Code de procédure pénale, quand il s'agit d'un crime ou délit grave et que l'instance doit être portée devant une juridiction pénale supérieure. Toutefois, à la différence de la France, l'avocat est rémunéré et le tribunal peut condamner le défendeur, dans certains cas, à payer les frais de sa défense.

Au *Danemark*, dans les affaires criminelles les plus graves et dans tous les appels au criminel, le tribunal commet d'office un avocat si l'accusé ne s'est pas fait représenter. Comme en *Allemagne*, l'accusé peut être condamné à payer les honoraires fixés par le tribunal pour l'avocat; aussi ce système n'est-il pas considéré comme entrant dans la catégorie générale de l'assistance judiciaire. Dans les appels tranchés en faveur de l'accusé, les frais d'appel, y compris les honoraires payés au conseil désigné, sont à la charge de la collectivité. En *Norvège*, on distingue également entre les affaires civiles et les affaires criminelles. Dans celles-ci, l'inculpé doit obligatoirement, et sauf disposition expresse, être défendu par un avocat, pendant les débats, pendant l'instruction judiciaire préliminaire et pendant la réunion des moyens de preuve qui doivent être utilisés au procès. L'avocat de l'inculpé doit être commis par le tribunal aux frais de la collectivité; que l'avocat soit commis par le tribunal ou choisi par l'inculpé, sa situation sera celle d'un conseil désigné par l'Etat. En *Suède*, la principale différence entre les affaires civiles et les affaires criminelles du point de vue de l'assistance judiciaire tient en ceci, que l'accusé reconnu coupable doit rembourser les frais encourus par l'accusation pour la réunion des moyens de preuve, mais n'a pas à payer les honoraires de l'avocat qui l'a défendu. Cette obligation ne s'éteint, en théorie, que cinq ans après le prononcé du jugement. En revanche, dans les affaires civiles, l'assisté n'a rien à verser pour les frais de justice.

Aux *Etats-Unis*, la défense des indigents paraît être assurée principalement de trois manières: 1) par un avocat non rémunéré

commis par le tribunal; 2) par un avocat commis et rémunéré, dont les honoraires sont fixés par la loi ou par le tribunal; 3) par un défenseur public, dont la rémunération est à la charge de la collectivité publique ou d'une institution privée. Il semble qu'autrefois l'assistance judiciaire ait été sensiblement moins développée pour les affaires criminelles que pour les affaires civiles, mais depuis quelques années le nombre des bureaux de "défenseurs" a rapidement augmenté; il y a cependant encore des régions étendues où ce service n'existe pas.⁷

Dans les *territoires non autonomes du Commonwealth*, la règle générale est que l'assistance judiciaire avec avocat rémunéré n'est assurée automatiquement que pour les crimes passibles de la peine de mort. Il est prévu dans certains territoires que cette assistance peut être accordée dans d'autres cas. En *Rhodésie du Nord*, par exemple, une ordonnance de 1957 autorise le tribunal à l'accorder dans tous les cas où elle est, à son avis, nécessaire. Les dispositions prévues au *Nyassaland* paraissent être sensiblement plus étendues en matière criminelle, la défense étant assurée par une société d'avocats dont les membres reçoivent des honoraires annuels pour leurs services. Deux faits ont été évoqués au Colloque au sujet des territoires africains. A des degrés différents suivant les régions, ces faits limitent l'application pratique de l'assistance judiciaire, particulièrement en matière criminelle ou quasi-criminelle. Tout d'abord, on a souligné que les procès politiques dans lesquels les détenus ne sont pas à proprement parler accusés de crimes n'ouvraient pas nécessairement droit à l'assistance judiciaire, et que la défense de ces détenus pouvait n'être assurée que par un appel à la charité publique. Ensuite, certains pays et régions ne possèdent qu'un nombre très faible d'avocats. C'est le cas par exemple au *Nyassaland* et dans la *Région Nord du Nigeria*.

V. MODALITÉS D'ATTRIBUTION DE L'ASSISTANCE JUDICIAIRE

La caractéristique la plus notable du système d'assistance judiciaire actuellement en vigueur en *Angleterre* est qu'on trouve associés dans sa gestion, tout au moins en ce qui concerne les affaires civiles, les professions juridiques elles-mêmes, qui y jouent un très grand rôle par l'entremise de la *Law Society*, l'État, qui apporte sa contribution financière, et dans une certaine mesure aussi des

⁷ Selon les renseignements fournis au Colloque, la situation était la suivante à la fin de 1958: bien qu'il y eût 87 "sociétés de défenseurs" entretenues au moyen de fonds publics ou privés et s'occupant d'environ 226.000 affaires, les services de "défenseurs" n'étaient organisés que dans 48 % des 52 comtés des Etats-Unis ayant une population de plus de 400.000 habitants; il n'y avait de bureaux de défenseurs que dans 35 % des 106 villes de plus de 100.000 habitants.

personnes n'appartenant à aucune profession juridique et faisant partie d'une commission consultative chargée de formuler des observations et des recommandations sur le rapport annuel de la *Law Society* au ministre de la justice. Les demandes d'assistance judiciaire sont présentées soit à des commissions locales soit à des commissions régionales, ces dernières étant à la fois l'instance d'appel pour les décisions des commissions locales, et la première instance lorsque la demande d'assistance se rapporte à une affaire venant devant les tribunaux d'appel. Ces commissions se composent de membres des professions juridiques (*solicitors* en très grande majorité, et quelques avocats); tout leur personnel administratif est dirigé par la *Law Society*. Celle-ci assure le fonctionnement du système pour le compte de l'Etat, lequel rembourse la partie des frais qui n'est pas couverte (comme nous le verrons ci-après) par la participation des assistés et par les sommes récupérées des parties adverses après jugement. D'après les chiffres indiqués au Colloque, il semble que la participation de l'Etat au financement de l'assistance judiciaire soit assez nettement inférieure à la moitié du total, le solde étant représenté par les contributions des assistés et les sommes récupérées auprès des parties perdantes. Pour les huit ans et demi d'application du *Legal Aid Scheme*, le montant total des dépenses à la charge de l'Etat a été d'environ £ 10 millions.

Il existe en France des Bureaux d'assistance judiciaire, régis par l'article 12 de la loi du 10 juillet 1901. Il y a un Bureau auprès de chaque tribunal ordinaire, des cours d'appel, du Conseil d'Etat, du Tribunal des Conflits et de la Cour de Cassation. Dans l'ensemble, un Bureau se compose de certains membres *ex officio* appartenant à l'administration, les autres étant désignés par le tribunal intéressé ou par l'ordre des avocats ou la chambre des avoués. Dans les grands centres comme Paris, les bureaux sont divisés en plusieurs sections. Ils siègent à dates fixes et la présence de la majorité des membres (cinq à sept personnes) est obligatoire. Les décisions sont prises à la majorité des voix, celle du président étant prépondérante. Normalement, les frais de fonctionnement des bureaux sont couverts par le tribunal intéressé.

En Allemagne, ainsi qu'en Suisse et en Suède, l'assistance judiciaire est accordée par le tribunal. Les demandes sont présentées en application de l'article 118 du Code allemand de procédure civile. Il n'est peut-être pas sans intérêt de rappeler ici les observations auxquelles a donné lieu un aspect du système allemand qui peut avoir de l'importance dans les pays connaissant une situation analogue. On a dit en effet que la demande d'assistance judiciaire présentée au tribunal est à certains égards une sorte d'avant-procès, ce qui d'une part a l'avantage d'écarter les procès mal fondés, mais d'autre part incite le juge à se faire une opinion sur l'affaire avant que tous les aspects en aient été débattus. En règle générale, le

tribunal désigne l'avocat, mais l'assisté peut indiquer ses préférences et le tribunal y fait ordinairement droit. Ce système contraste en théorie (mais moins peut-être en pratique) avec le principe, appliqué en Grande Bretagne, selon lequel l'assisté doit pouvoir choisir librement son conseil parmi les *solicitors* en exercice qui forment la majorité des conseils juridiques inscrits au tableau de l'assistance judiciaire.

Au *Danemark*, pour les affaires civiles jugées en première instance, la gratuité des frais de justice est accordée par le principal représentant local du pouvoir exécutif; il peut être fait appel de sa décision devant le Ministère de la justice, qui en outre est directement chargé d'instruire les demandes d'assistance se rapportant à un procès en appel. Si l'assistance judiciaire est accordée, le président du tribunal intéressé désigne un avocat en le choisissant sur une liste de personnes recrutées à cet effet par le Ministère de la justice; si toutefois l'assisté désire être défendu par un avocat de son choix, celui-ci est généralement désigné même s'il ne figure pas sur la liste. En *Norvège* également, les demandes d'assistance judiciaire pour les affaires civiles sont présentées au pouvoir exécutif (en l'espèce au Ministère de la justice) qui a qualité pour décider, mais dans les affaires matrimoniales la décision est laissée le plus souvent au tribunal.

Dans les *territoires non autonomes du Commonwealth*, les dispositions prévues pour l'assistance judiciaire sont, nous l'avons vu, plus étendues (encore que très incomplètes) pour les affaires pénales que pour les affaires civiles. Là où une certaine assistance est prévue en matière civile (en *Rhodésie du Sud* par exemple),⁸ c'est normalement le tribunal qui l'accorde. Dans les *Antilles britanniques*, à la *Trinité* et à la *Jamaïque*, une collaboration plus étroite s'est établie entre les professions juridiques et le tribunal en matière d'assistance judiciaire; en effet, la Law Society locale peut attribuer un *solicitor* au requérant et le greffier peut commettre un défenseur. On dit cependant que les plaideurs, même s'ils sont sans ressources ou à peu près, préfèrent emprunter de l'argent à leurs amis pour s'assurer les services d'un avocat de leur choix. En ce qui concerne les *Etats-Unis*, il n'est pas possible d'indiquer d'organisation qui dans tous les cas gère l'attribution de l'assistance judiciaire. Toutefois, parmi quelque deux cents institutions coopérant à cette tâche, on

⁸ Moyennant une attestation fournie par un avocat et selon laquelle, d'après les faits exposés sous serment par le requérant, celui-ci semble fondé à se porter partie dans une instance comme demandeur ou comme défendeur, le requérant, s'il possède moins de £ 10, peut demander au tribunal de charger un *solicitor* de le représenter. Ce dernier ne perçoit pas d'honoraires pour ses services mais peut recouvrer les frais mis à la charge de l'autre partie si l'indigent gagne son procès; si l'indigent succombe, le *solicitor* qui le défend ne reçoit rien, et lui-même peut être condamné (pour autant qu'il soit solvable) à payer les frais mis à la charge de son adversaire.

peut distinguer dans l'ensemble cinq grandes catégories d'organismes qui jouent un rôle dans les affaires civiles: a) une association privée dont les fonds proviennent des contributions du public: la *Legal Aid Society* de New-York, fondée en 1876 est un exemple remarquable de cette catégorie; b) un bureau organisé sous la forme d'un service social municipal ou d'une division de service social (il existe à Chicago un bureau de ce genre); c) un bureau analogue au précédent, mais financé par des contributions du public; d) une organisation entretenue par une association d'avocats. Le Barreau américain marque un intérêt croissant à l'égard des problèmes de l'assistance judiciaire. En 1922, l'*American Bar Association* a recommandé que chaque association d'avocats existant dans un état ou dans une ville nomme une commission permanente de l'assistance judiciaire; cette recommandation a été largement suivie, certaines associations d'avocats apportant leur soutien financier à des sociétés d'assistance judiciaire; l'*American Bar Association* possède sa propre commission permanente de l'assistance judiciaire, qui a donné une forte impulsion au développement de l'assistance dans tout le pays; e) un bureau d'assistance judiciaire faisant fonction d'école pratique auprès d'une Faculté de droit. La fondation du Bureau d'assistance judiciaire de Harvard en 1913 a été suivie de la création d'institutions semblables dans neuf autres écoles de droit au moins; des étudiants sont chargés de la constitution préliminaire du dossier, mais les assistés sont défendus devant les tribunaux par des avocats en titre. Si donc il est impossible de donner des indications générales sur la manière dont l'assistance judiciaire est organisée aux Etats-Unis, il est du moins manifeste que l'initiative privée et en particulier l'initiative du Barreau, y joue un rôle prédominant. L'importance des sommes qu'on peut réunir de cette façon est extrêmement frappante. On a dit par exemple au Colloque d'Oxford que la *Legal Aid Society* de New-York, mentionnée plus haut, avait déjà en 1951 un budget d'environ \$ 500.000.

VI. CONDITIONS FINANCIÈRES EXIGÉES POUR L'OCTROI D'UNE ASSISTANCE JUDICIAIRE EN MATIÈRE CIVILE

Nous avons déjà dit combien il est difficile de comparer la situation financière des pays d'Europe occidentale ou des Etats-Unis, par exemple, où le niveau de vie est relativement élevé, à celle d'un pays où le revenu moyen est extrêmement faible. En outre, même entre des pays où la situation économique, si elle n'est pas identique, est du moins comparable sur certains points, il subsiste des différences intéressantes en ce qui concerne les conditions financières à remplir pour bénéficier des possibilités d'assistance judiciaire existantes.

En Angleterre, ces conditions font l'objet d'une réglementation

passablement détaillée. Les participants au Colloque d'Oxford ont d'ailleurs tous retiré l'impression que, dans certains au moins des pays de l'Europe continentale, les limites au-delà desquelles un particulier ne peut plus prétendre à l'assistance judiciaire étaient sensiblement plus souples qu'en Angleterre; aussi se plaignait-on moins dans ces pays que l'accès à la justice ne soit vraiment aisé qu'aux gens très riches ou très pauvres, et que les frais de justice soient une lourde charge pour les classes moyennes. Toutefois, au moment où nous écrivons, le Parlement britannique est saisi d'un projet de loi qui tend à relever le maximum de revenu et de capital actuellement admissible (*Legal Aid Bill* du 17 décembre 1959), ce qui répondra dans une certaine mesure aux critiques formulées à cet égard en Grande-Bretagne. Dans l'exposé qui suit, les chiffres proposés dans le projet sont indiqués entre parenthèses après ceux qui sont actuellement en vigueur.

Les ressources de chaque requérant sont évaluées en *Angleterre* par le *National Assistance Board*; celui-ci, après avoir opéré les déductions admises pour certaines charges, obtient ce qu'on appelle le revenu et le capital "disponibles" du requérant. Ceux dont le revenu annuel disponible ne dépasse pas £ 156 (£ 250) et dont le capital disponible ne dépasse pas £ 75 (£ 125) bénéficient de l'assistance judiciaire à titre entièrement gratuit. Ceux dont le revenu disponible dépasse £ 420 (£ 700) n'ont pas droit à l'assistance judiciaire. Ceux dont le capital disponible dépasse £ 500 ne peuvent être admis au bénéfice de l'assistance judiciaire, sauf s'il est probable que le coût estimatif du procès dépassera le maximum de frais, calculé comme il est dit ci-après, qui peut être mis à leur charge. Les requérants dont le revenu ou le capital sont supérieurs au maximum donnant droit à l'assistance judiciaire entièrement gratuite doivent payer une quote-part des frais. Toutefois, cette quote-part ne peut dépasser la moitié (le tiers) de la partie de leur revenu annuel disponible qui excède £ 156 (£ 250). Ils sont cependant tenus de payer, au titre de la quote-part, la totalité de la partie de leur capital disponible qui excède £ 75 (£ 125) par an. Les quote-parts prélevées sur le capital doivent être normalement payées en une fois avant la délivrance d'un certificat d'assistance judiciaire, tandis que celles qui sont prélevées sur le revenu sont normalement payées en douze mensualités. Au cours de l'exercice clos le 31 mars 1958, les quote-parts des assistés ont représenté sensiblement moins d'un tiers des recettes totales du Fonds d'assistance judiciaire, les principales autres sources de revenus étant les frais recouvrés pour le compte des assistés et une subvention de l'Etat s'élevant, nous l'avons déjà dit, à une fraction bien inférieure à la moitié du revenu total du Fonds. ⁹

⁹ Le Fonds a également reçu plus de £ 1.750.000 de dommages-intérêts recouvrés pour le compte des assistés. De nombreuses affaires (par exemple les affaires de divorce) n'entraînent pas nécessairement le recouvrement de dommages-intérêts.

Les quote-parts exigées (dont le total a atteint près de £ 600.000) contribuent sans aucun doute à écarter des tribunaux un certain nombre de plaideurs en puissance, surtout si l'on tient compte du fait que nous ne parlons ici que des personnes dont le revenu et le capital se situent entre des limites modestes. Il reste à voir quelles conséquences pourront avoir les relèvements des maximums autorisés de revenu et de capital disponibles si le projet est adopté.

En *France*, il n'y a pas de maximum fixé pour le revenu ou le capital, mais il semble que le maximum usuel soit de 400 nouveaux francs par mois pour un célibataire. En revanche, l'assisté ne verse pas de quote-part. Les individus à revenu moyen sont les plus durement touchés, mais il faut se rappeler que la plupart des avocats consentent de longs crédits pour le paiement de leurs honoraires, et qu'en certaines matières la loi prévoit l'assistance judiciaire quelles que soient les ressources de l'intéressé. Les bénéficiaires en sont notamment les suivants: titulaires de pensions militaires (lois du 9 avril 1898 et du 1er juillet 1938), mineurs victimes d'accidents couverts par la Caisse des retraites des mineurs (loi du 29 juin 1894, art. 27), femmes licenciées en période de grossesse et réclamant des dommages-intérêts de ce fait (loi du 4 janvier 1928) et – ce dernier cas étant certainement très important en pratique – victimes d'accidents du travail (lois du 9 avril 1898 et du 1er juillet 1938).

Au *Danemark*, l'autorité qui accorde l'assistance judiciaire demande à la police de lui fournir les renseignements nécessaires. Il n'y a pas de revenu ou de capital maximum fixé pour pouvoir bénéficier de l'assistance judiciaire gratuite, mais dans la pratique la limite générale actuelle est, à Copenhague, d'environ £ 1000 de revenu annuel imposable après déduction des frais pour enfants à charge. Les biens de capital entrent en ligne de compte, mais l'autorité qui accorde l'assistance a une assez grande liberté d'appréciation pour ce qui est du capital immobilisé, par exemple dans une maison ou une entreprise, ainsi que du capital des vieillards ou des infirmes. Les personnes bénéficiant de l'assistance judiciaire gratuite n'ont pas à participer aux frais de justice. En *Suède*, aucun maximum de capital ou de revenu n'est fixé, mais les limites appliquées en pratique semblent être assez basses (environ 700 couronnes par mois pour un homme marié ayant deux enfants); des critiques se sont élevées à ce sujet et une commission d'Etat a recommandé l'institution d'un système comportant des limites financières déterminées et le paiement d'une certaine quote-part des frais. D'après le barème envisagé, une personne sans charges paierait une quote-part allant de 50 couronnes, s'il gagne plus de 7.000 couronnes par an, à 1.800 couronnes s'il en gagne plus de 25.000. Il ne paraît cependant pas envisagé d'exclure absolument l'assistance judiciaire dans certains cas particuliers où le requérant dispose d'un revenu supérieur à la limite, mais où les frais de justice risquent d'être si élevés qu'ils

l'empêcheraient d'intenter une action. Enfin, en *Norvège*, le régime de l'assistance judiciaire est très souple, celle-ci étant parfois accordée à des personnes aisées lorsque l'affaire est très importante ou que la partie adverse est particulièrement puissante (par exemple l'Etat, ou une importante société). L'autorité qui accorde l'assistance judiciaire a la faculté de contraindre l'assisté à rembourser les frais d'assistance, en totalité ou en partie, s'il gagne son procès.

En *Allemagne*, comme dans les pays scandinaves, l'autorité qui accorde l'assistance a une grande liberté d'appréciation, étant donné que le critère financier est la possibilité, pour le requérant, de payer les frais sans compromettre ses moyens d'existence, compte tenu dans une certaine mesure des dépenses nécessitées par sa position sociale. L'autorité (qui, nous l'avons vu, est en *Allemagne* le tribunal) peut contraindre le requérant à verser une quote-part en ne lui accordant qu'une remise partielle des frais; de même, si l'assisté est ultérieurement en mesure de payer les frais ou une partie de ceux-ci, le tribunal lui enjoindra de le faire.

Etant donné la grande diversité des organismes qui administrent l'assistance judiciaire aux *Etas-Unis*, il ne semble pas possible d'en dégager les aspects financiers généraux, mais il est intéressant de noter ici un élément qui contribue largement à mettre l'assistance judiciaire et les conseils juridiques à la disposition des personnes aux ressources limitées, et qui n'existe pas dans la plupart des autres pays. Nous voulons parler du système des "honoraires conditionnels" au sujet duquel on trouve les remarques suivantes dans "*The Rule of Law in the United States*",¹⁰ rapport établi à l'intention de la Commission internationale de Juristes par un comité de l'*American Bar Association*, section de droit international et de droit comparé, chargé de collaborer avec la Commission internationale de Juristes: "Les personnes sans ressources ou aux ressources modestes que les circonstances amènent à intenter une action civile en dommages-intérêts s'arrangent en général avec un avocat qui se charge de les représenter moyennant des honoraires conditionnels. Cet usage est considéré comme parfaitement légitime par les associations d'avocats et les tribunaux, jusqu'à un pourcentage maximum du montant recouvré par le client".

VII. LA RÉMUNÉRATION DES AVOCATS PRENANT PART A UN SYSTÈME D'ASSISTANCE JUDICIAIRE

Il est peut-être assez délicat pour le Barreau d'affirmer, au nom de l'intérêt général, qu'une rémunération convenable doit être assurée aux avocats qui participent à l'assistance judiciaire. Il n'en est pas moins vrai que la question de la prestation de conseils

¹⁰ On peut se procurer cet ouvrage à l'*American Fund for Free Jurists*, 36 West 44th Street, New-York, Etas-Unis, ou auprès de la Commission internationale de Juristes.

juridiques et de la représentation en justice par des avocats ayant la situation morale et l'expérience voulues "ne peut pas être complètement dissociée de celle que pose la juste rémunération des services rendus". Telle est la conclusion à laquelle a abouti la Commission de la Magistrature et du Barreau au Congrès de New-Delhi, et que le Congrès a approuvée en séance plénière.

En Angleterre, pour les affaires pénales qui font l'objet d'une décision d'assistance judiciaire, le *solicitor* et (s'il y a lieu) l'avocat reçoivent une très modeste rémunération qui est payée sur les deniers publics. En cas d'assistance pour des affaires civiles, les *solicitors* et avocats reçoivent une rémunération normale, sous réserve d'une réduction de 15 % dans certains cas. Toutefois, le projet de loi dont on a parlé plus haut permettrait de porter la rémunération à un pourcentage plus proche du taux normal.

En France, les avocats prêtent leur concours gratuitement aux assistés, aussi bien en matière civile qu'en matière pénale. Cela constitue pour eux une très lourde charge; aussi un décret du 22 décembre 1958 autorise-t-il l'avocat qui a défendu gratuitement l'assisté à réclamer à celui-ci les honoraires qu'il aurait normalement versés lorsque le procès lui permet de recouvrer une somme qui, s'il l'avait eue avant le procès, aurait été assez importante pour empêcher qu'il ne soit mis au bénéfice de l'assistance judiciaire.

En Allemagne, des honoraires sont dus à l'avocat qui défend une personne bénéficiant de l'assistance judiciaire, mais à un tarif réduit. En revanche, cet avocat peut réclamer des honoraires pleins (à la différence de ce qui se passe en Grande-Bretagne où la loi ne prévoit que des honoraires réduits) à la partie non assistée qui succombe. Il semble y avoir dans la profession un certain courant d'opinion selon lequel le tarif des honoraires est trop faible.

Au Danemark, l'avocat de l'assisté reçoit du tribunal des honoraires "raisonnables" qui sont d'ailleurs rarement inférieurs à ceux qu'il recevrait d'un client ordinaire. La situation est à peu près la même en Norvège, mais la décision du tribunal peut être modifiée par le ministère de la Justice. En Suède, l'avocat de l'assisté est rémunéré au tarif normal.

En ce qui concerne la rémunération des avocats dans les cas d'assistance judiciaire aux *Etats-Unis*, il est impossible de généraliser pour les raisons déjà indiquées. Certains avocats sont assurément rémunérés sur les deniers publics ou par des organismes privés ou semi-privés, mais la plupart offrent leurs services à titre gratuit.

VIII. CE QUE COÛTE L'ASSISTANCE JUDICIAIRE A LA COLLECTIVITÉ

Dans les pays qui n'ont que des ressources financières encore insuffisantes, on craint naturellement que l'application d'un système tant soit peu complet d'assistance judiciaire n'impose à la collectivité

des charges financières excessives. Une telle appréhension peut cependant être facilement exagérée, et l'expérience des pays où l'assistance judiciaire est assez développée ne donne pas à penser que la charge totale entraînée par celle-ci soit élevée, soit par rapport au revenu national soit en chiffres absolus. Il faut en outre tenir compte du fait que, dans la plupart des systèmes (à l'exception des *Etats-Unis*), la partie qui succombe doit normalement payer les dépens de la partie gagnante; d'ailleurs, grâce à l'enquête préliminaire qui est menée sur les chances de succès du requérant, c'est l'assisté qui l'emporte dans une très forte proportion des cas. En *Angleterre*, cette proportion (y compris les affaires réglées à l'amiable) s'est élevée à 89 % du total des cas d'assistance entre le 2 octobre 1950 et le 31 mars 1958.

En *Angleterre*, l'Etat participe par une subvention annuelle aux frais d'assistance judiciaire. Pour l'exercice clos le 31 mars 1958, cette subvention a été de £ 1.350.000. Le reste des frais entraînés par l'assistance judiciaire est couvert par les quote-parts des assistés et par les recouvrements effectués auprès des plaideurs non assistés qui succombent.

En *France*, c'est l'Etat qui paie les frais de l'assistance, mais il peut rentrer dans ses débours auprès du non assisté qui succombe, de la même manière que si l'autre partie ne bénéficiait pas de l'assistance. Il faut toutefois se rappeler que ces frais sont surtout ceux qu'entraîne l'administration des bureaux d'assistance judiciaire. D'autre part, il y a lieu de préciser que le Barreau intéressé peut poursuivre la partie non assistée qui succombe pour lui réclamer les honoraires qui auraient été versés dans une affaire ordinaire, ces poursuites étant intentées non pas dans l'intérêt personnel de l'avocat, mais afin d'alimenter les œuvres charitables de l'Ordre.

En *Allemagne*, les frais d'assistance judiciaire sont payés par le tribunal intéressé, qu'il s'agisse d'un tribunal fédéral ou de celui d'un Land. Le tribunal récupère les frais auprès de la partie non assistée qui succombe, mais seulement, pour ce qui est des honoraires de l'avocat, au tarif fixé pour l'assistance judiciaire, laissant à l'avocat le soin de recouvrer auprès de cette partie la différence entre les honoraires normaux et les honoraires réduits.

Au *Danemark*, l'assistance judiciaire est financée par les collectivités locales. Celles-ci ne peuvent recouvrer auprès du non assisté qui succombe que les sommes effectivement déboursées. En *Norvège*, le financement est assuré par l'Etat. Un crédit de 750.000 couronnes (soit £ 37.750) a été voté pour l'exercice financier 1959-1960, non compris les subventions aux bureaux municipaux d'assistance judiciaire et de conseils juridiques dont il a été question plus haut. En *Suède* également les frais de l'assistance judiciaire sont à la charge de l'Etat. En matière civile, la partie non assistée qui succombe est généralement tenue de rembourser les avances

faites par l'Etat. L'assisté peut être mis en demeure de rembourser les frais en un maximum de cinq ans, mais cette mesure n'est généralement pas appliquée.

Il ressort assez clairement de ce qui a été dit jusqu'à présent au sujet des *Etats-Unis* qu'il n'existe pas dans ce pays de moyen principal de financement de l'assistance judiciaire. Les contributions volontaires versées par des personnes d'inclination philanthropique paraissent jouer un rôle sensiblement plus important que dans la plupart des autres pays; on constate en outre, tout ou moins de la part du Barreau, beaucoup d'hésitation à faire trop largement appel aux subventions des autorités fédérales ou de celles des *Etats*, de crainte que l'indépendance du Barreau ne s'en trouve compromise.

IX. SITUATION DE LA PARTIE NON ASSISTÉE QUI L'EMPORTE SUR LA PARTIE ASSISTÉE

Il importe de considérer le problème de l'assistance judiciaire non seulement du point de vue de l'indigent, mais aussi en tenant dûment compte des droits de l'individu contre lequel l'indigent est aidé à intenter une action en justice. Il est vrai que, dans certains pays où l'assistance judiciaire n'est accordée qu'après une enquête approfondie, menée par des juristes compétents, à la fois sur les ressources du requérant et sur ses chances de succès (par exemple en Angleterre), le nombre des non-assistés qui l'emportent est très faible. Si peu nombreux qu'ils soient, ceux-ci n'en existent pas moins et ils peuvent parfois se trouver aux prises avec de grands embarras financiers.

En Angleterre, l'adversaire non assisté d'une personne assistée est tenu de payer la totalité des frais s'il succombe, mais s'il gagne il ne peut recouvrer (ou tenter de recouvrer) auprès de l'assisté qu'une partie des frais jugée raisonnable par le tribunal, celui-ci tenant compte des ressources des parties et de leur attitude pendant le procès. Cela revient en fait à limiter, à raison de la quote-part éventuellement versée par l'assisté, le montant des frais qu'il peut avoir à payer à son adversaire. Le non assisté qui l'emporte ne peut, ce qui semblerait logique, poursuivre le fonds d'assistance judiciaire, bien que ce soit en fin de compte celui-ci qui l'ait amené à ester en justice pour défendre ses droits.

A ce point de vue, la situation paraît d'ailleurs assez semblable dans les autres pays d'Europe. En France, le non-assisté qui l'emporte a théoriquement, il est vrai, le droit de réclamer à l'assisté le remboursement de tous ses frais; ce droit subsiste pendant trente ans, mais la plupart du temps il est évidemment sans valeur pratique. Il en va de même semble-t-il en Allemagne, car le non-assisté qui l'emporte n'a aucune possibilité d'obtenir du tribunal le remboursement de ses frais; cette partie semble être dans la même situation désavantageuse au Danemark, en Norvège et en Suède.

Il est intéressant d'examiner les raisons qui font que nulle part on n'a trouvé de solution à un état de choses qui est, en tous cas, virtuellement injuste. Peut-être cette injustice semble-t-elle plus criante en Grande-Bretagne qu'ailleurs parce que les frais d'un procès y sont probablement plus élevés que dans la plupart des pays de l'Europe continentale. Peut-être aussi les organismes qui accordent l'assistance judiciaire hésiteraient-ils à le faire s'ils craignaient qu'une erreur dans l'appréciation des chances de succès de l'assisté ne risque d'entraîner des charges supplémentaires pour le contribuable. Il est possible que ces considérations aient en conséquence obligé les réformateurs à se contenter d'aider quelque peu les personnes démunies de ressources, même au prix d'une certaine injustice pour les autres. A cet égard, et pour des raisons plus générales se rapportant à l'ensemble de la question de l'assistance judiciaire, il convient de dire ici quelques mots de la possibilité de se prémunir par une assurance contre les frais d'une action en justice. Si cette assurance était autorisée, elle pourrait couvrir non seulement le cas du plaignant dont les ressources sont modestes, mais aussi celui du défendeur qui, quelles que soient ses ressources, se trouve soudain dans la nécessité d'engager de grandes dépenses pour un procès qu'il finit par gagner. Ce genre d'assurance, bien qu'il prête le flanc à la critique (par exemple, en encourageant le recours aux tribunaux et en risquant d'entraver la liberté de l'assuré dans le déroulement de son procès), est autorisé en Allemagne alors que, dans un pays comme la Grande-Bretagne, il risquerait actuellement (sous quelque forme qu'il se présente) de faire l'objet d'une condamnation pour délit de *maintenance*, délit dont les tribunaux ont donné la définition suivante: "intervention d'un tiers dans un litige dans lequel il n'a aucun intérêt". L'auteur d'une étude anglaise sur l'assistance judiciaire¹¹ a cependant affirmé qu'un système d'assurance judiciaire organisé ou patronné par l'Etat et financé au moyen d'une faible taxe perçue sur les plaideurs devrait permettre d'éliminer quelques-uns au moins des risques de cette forme d'assurance (et notamment le conflit d'intérêts qui pourrait s'élever entre la compagnie d'assurance et ses clients).

X. MATIERES EXCLUES DE L'ASSISTANCE JUDICIAIRE

En *Angleterre*, l'assistance judiciaire ne peut être demandée pour un certain nombre de matières. Il en est parmi celles-ci qui n'ont guère de chances de mettre en cause un individu que le manque de ressources empêcherait d'intenter une action, par exemple les contestations électorales (requêtes contestant une élection législative), et il y en a d'autres sur lesquelles les tribunaux ne désirent nullement encourager la multiplication des procès (par exemple les

¹¹ Voir plus haut p. 103, note 6.

actions en rupture de promesse de mariage). Toutefois, une exclusion inattendue vise "les procès se rapportant en tout ou partie à ... la diffamation". On pourrait peut-être soutenir (sans que l'argument soit d'ailleurs, à notre avis, réellement défendable) qu'un individu ne devrait pas se montrer aussi susceptible quant à sa réputation, mais il est difficile de voir comment on peut vraiment justifier le refus d'aider le défendeur pauvre dans une affaire de diffamation, surtout si l'on tient compte de la sévérité de la loi anglaise sur la diffamation en matière civile. Tout ce qu'on pourrait dire, c'est que les poursuites en diffamation sont rarement intentées contre des défendeurs dépourvus de ressources, mais c'est là une généralisation téméraire à laquelle il y a certainement des exceptions. Indépendamment des questions pour lesquelles les tribunaux ordinaires sont compétents et qui sont exclues de l'assistance judiciaire, il faut se rappeler que cette assistance n'est pas accordée pour les affaires soumises à des arbitres privés ou à des tribunaux administratifs, affaires qui exigent souvent l'aide d'un conseil juridique. Les tribunaux administratifs ont maintenant à connaître en Angleterre d'une grande variété de questions qui intéressent directement la vie quotidienne du citoyen ordinaire. En revanche, le système des consultations juridiques récemment mis en vigueur s'applique, pour les questions qui ne vont pas jusqu'à l'introduction d'une instance devant les tribunaux, à des affaires dont ceux-ci seront peut-être finalement saisis pour trancher le différend.

En France, où le régime de l'assistance judiciaire est peut-être à certains égards moins complètement développé qu'en Angleterre, cette assistance peut du moins être demandée pour n'importe quelle juridiction, et il semble qu'il en soit de même, dans l'ensemble, en Allemagne. Les règles relatives à l'assistance judiciaire gratuite au Danemark ne s'appliquent pas aux tribunaux administratifs, et il semble qu'en Norvège l'assistance judiciaire gratuite soit rarement accordée pour d'autres tribunaux que les tribunaux ordinaires; cette remarque vaut également pour la Suède. Toutefois, pour comparer la situation existant dans différents pays, il faut tenir compte de l'importance relative des juridictions administratives et de la fréquence plus ou moins grande du recours aux services d'un avocat, même chez les personnes ne bénéficiant pas de l'assistance judiciaire.

Il est évidemment impossible de donner des indications générales sur les matières exclues de l'assistance judiciaire aux *Etats-Unis* où, comme en Angleterre, la juridiction d'organismes administratifs joue un rôle important. Il semble cependant que, dans l'ensemble, les possibilités d'assistance judiciaire soient entièrement absorbées par les affaires soumises aux tribunaux ordinaires. Cette observation vaudrait davantage encore pour la plupart des *territoires non autonomes du Commonwealth*. A cet égard, nous avons déjà fait observer que, là où une assistance judiciaire est prévue pour certaines affaires

pénales, cette assistance ne s'applique pas nécessairement à la détention préventive ou à d'autres formes moins sévères de privation de liberté, si l'inculpé n'est pas accusé d'un crime précis.

XI. CONCLUSION

Tout essai de comparaison tenté dans un domaine aussi vaste est nécessairement sommaire, fortement subjectif et orienté dans une certaine mesure (sinon intentionnellement, du moins inconsciemment) vers les points qui paraissent les plus intéressants à l'auteur dans le cadre du système juridique où il vit. Il faut également souligner que la documentation examinée dans l'exposé ci-dessus est essentiellement celle qui a été présentée au Colloque d'Oxford. Aussi l'auteur tient-il à dire ici tout ce qu'il doit aux observations écrites ou orales des personnes qui ont participé aux travaux de ce Colloque. Les exigences du présent essai n'ont pas même permis d'utiliser tous les documents soumis à cette réunion. La plus importante omission concerne à cet égard l'assistance judiciaire en Union Soviétique. Les participants ont eu connaissance des dispositions fondamentales régissant l'assistance judiciaire dans ce pays, mais l'auteur ne s'est pas jugé en mesure de leur appliquer facilement dans le présent article la technique comparative suivie pour les autres pays, étant donné que l'Union Soviétique diffère à tant d'égards, sur le plan politique, social et économique, des pays passés en revue.¹²

Compte tenu de ces importantes réserves, on peut se risquer à formuler les généralisations provisoires suivantes: 1) on n'entend guère se plaindre en Norvège, au Danemark, ni jusqu'à un certain point en Allemagne, qu'il soit impossible (ou du moins qu'il ne soit possible qu'au prix de lourds sacrifices) à des gens qui ne sont ni très riches ni très pauvres d'être parties dans une affaire civile. Seule une étude plus approfondie permettrait de déterminer dans quelle mesure ce résultat serait dû au régime de l'assistance judiciaire

¹² Aux termes de décrets datant de 1939, les bureaux de consultation - dans lesquels sont groupés les avocats soviétiques - accordent gratuitement leur assistance aux demandeurs qui réclament des pensions alimentaires, des pensions de l'Etat et autres prestations d'assurance sociale, ou l'indemnisation d'accidents du travail; ils doivent aussi établir gratuitement des requêtes, appels et autres documents pour les officiers et membres des forces armées de tous les grades. Toute personne qui consulte le bureau peut obtenir verbalement des renseignements et des conseils à titre gratuit. Dans les affaires criminelles visées par l'article 55 du code de Procédure Pénale de la RSFSR et par les dispositions correspondantes des Codes des autres Républiques de l'Union ainsi que par des décisions de la Cour Suprême de l'URSS, le défendeur est obligatoirement assisté d'un avocat dans des cas déterminés. Si, dans un cas de ce genre, le défendeur se présente sans avocat, le tribunal lui en fait assigner un par un bureau de consultation. Le tribunal peut ordonner au défendeur de payer les frais des services de l'avocat à ce bureau ou l'en exempter s'il est sans ressources. Ces indications sommaires sont extraites de la communication présentée au Colloque d'Oxford par M. Z. Szirmai.

dans ces pays et dans quelle mesure il faut l'attribuer à d'autres facteurs (niveau de vie général, modicité des frais de justice, etc.); 2) le risque de gros sacrifices financiers, pour la personne non assistée qui l'emporte sur un assisté dans un procès, existe dans plusieurs pays, bien que le nombre des personnes qui doivent effectivement les consentir puisse être relativement faible; 3) on ne peut pas dire que, dans les territoires non autonomes du Commonwealth (et dans d'autres pays dont les ressources économiques sont faibles ou encore inexploitées), l'assistance judiciaire atteigne, même en matière pénale, un minimum compatible avec l'affirmation des droits fondamentaux de l'individu à la vie, à la liberté, à la possession de biens et à la réputation. Il y a néanmoins de grandes différences entre des territoires dont le niveau de vie ne présente pas d'écarts frappants; 4) il semble résulter de la constatation précédente que l'on simplifierait les choses à l'excès en attribuant le manque d'assistance judiciaire à la seule situation économique du pays considéré. Les chiffres qu'on possède sur les pays où l'assistance judiciaire est assez développée ne donnent pas l'impression qu'elle coûte très cher ni en chiffres absolus ni en chiffres relatifs; 5) il faut assurément tenir compte d'autres considérations de politique générale que l'opportunité de permettre à chacun "de faire un procès". L'intérêt général (qui peut à première vue trouver excessives les charges de l'assistance judiciaire) exige qu'on limite le nombre des actions en justice. Cela dit, une fois satisfaits les besoins primordiaux d'assistance judiciaire en matière pénale, où la vie et la liberté sont en jeu, il n'en est que plus important de donner à ceux qui n'ont pas les ressources nécessaires la possibilité de demander des conseils juridiques. Si ces conseils sont donnés en temps utile, ils peuvent contribuer à diminuer plutôt qu'à augmenter la fréquence des différends soumis aux tribunaux; 6) le mécanisme de l'assistance judiciaire varie beaucoup suivant les pays. La seule remarque qu'un auteur anglais puisse faire à ce sujet, c'est que le système anglais — dont l'application est pratiquement entre les mains des professions juridiques, et qui bénéficie de l'appui financier de l'Etat — fonctionne extrêmement bien en matière civile, quels que soient ses défauts d'ensemble (par exemple en ce qui concerne l'étendue des matières pour lesquelles l'assistance judiciaire est admise).

NORMAN S. MARSH

NOTES

LES FONCTIONS DE "SURVEILLANCE GÉNÉRALE" DE LA PROKOURATOURA DANS L'UNION SOVIÉTIQUE

I. Introduction

Dans l'Union Soviétique la plupart des décrets et règlements d'application ne peuvent être attaqués en justice. La validité des règlements d'administration et des décisions officielles ne peut le plus souvent être contestée que dans le cadre de la fonction de "surveillance générale" conférée à la Prokouratura soviétique, elle-même instrument de l'Exécutif.¹ Toutefois, les ouvrages juridiques soviétiques sont loin d'exposer une doctrine cohérente lorsqu'ils traitent des compétences de la Prokouratura en la matière. Les auteurs avancent des thèses contradictoires sur le pouvoir qu'à la Prokouratura de contester les actes officiels de diverses autorités, et il est évident que la Prokouratura outrepassé parfois sa compétence et enquête sur la légalité de réglementations et d'actions qui ne sont pas de son ressort et sur lesquelles ce sont plutôt d'autres organes qui devraient avoir à se prononcer. De plus, la Prokouratura est autorisée non seulement à déterminer si certains règlements sont conformes à des lois ou décrets qui l'emportent sur eux, mais aussi à vérifier que les organes et les fonctionnaires d'exécution appliquent la loi dans les conditions que celle-ci prévoit. La compétence qui lui est ainsi reconnue a posé de nombreux problèmes de juridiction et a soulevé la question de savoir quelles sont en fait les limites de ces pouvoirs mal définis de la Prokouratura. L'étude de ces questions s'impose précisément parce que la Prokouratura est la seule voie par laquelle il soit possible dans la plupart des cas de contester les actions d'organes gouvernementaux et d'autres organismes. L'incertitude qui entoure cette "fonction de surveillance générale" empêche les autorités gouvernementales elles-mêmes d'interpréter de la même façon la compétence de la Prokouratura en la matière; aussi l'exercice de cette surveillance n'est-il exempt de confusion. La présente note a pour objet de définir certains des problèmes de compétence que pose l'exercice de cette fonction et d'indiquer jusqu'où les auteurs soviétiques et les fonctionnaires de la Prokouratura ont suggéré d'en avancer ou d'en reculer les limites.

¹ On trouvera un remarquable exposé de la structure et des fonctions de la Prokouratura soviétique dans l'article de Dietrich A. Loeber, "La Prokouratura soviétique et les droits de l'individu envers l'Etat", *Revue de la Commission internationale de Juristes*, Tome I, No 1 (automne 1957) pp. 61-110.

II. Historique

La mission de surveillance générale de la Prokouratura a considérablement évolué au cours des années. Le premier texte législatif qui ait défini le statut de la Prokouratura, en date du 28 mai 1922, conférait à la Prokouratura "le droit de surveiller, au nom de l'Etat, la légalité des actions de tous les organes gouvernementaux, institutions économiques, organisations publiques et privées, et des personnes privées..."² L'objet de la surveillance générale³ a été défini de la même manière par les lois relatives aux fonctions de surveillance de la Prokouratura des républiques d'Ukraine, de Biélorussie et d'Azerbaïdjan, et aussi par les lois relatives à la Prokouratura d'autres républiques membres de l'Union Soviétique⁴: il consiste à contrôler la légalité des "actions".

Par "actions", on entend tout ce qui est prescrit "par un texte ou un document". La liste des documents qui relevaient du contrôle de la Prokouratura était très longue et comprenait non seulement les règlements des autorités locales et actes administratifs, mais aussi diverses sortes de contrats, accords, et procès-verbaux de séances de différents organes gouvernementaux et coopératifs, etc...⁵

Aux termes du décret du 20 juin 1933 portant création de la Prokouratura soviétique, le Procureur de l'URSS est chargé de s'assurer "que les décrets et règlements des divers ministères d'Union Soviétique et des Républiques fédérées, aussi que des organes gouvernementaux locaux, sont conformes à la Constitution et aux lois de l'Union Soviétique".⁶ Cette disposition a été reprise presque textuellement dans la loi du 17 décembre 1953 sur la Prokouratura Soviétique, à ceci près qu'elle a été complétée par l'adjonction des mots "et aux règlements" après le mot "lois".⁷

Toutefois, l'article 113 de la Constitution de 1936 devait présenter sous une forme différente cette fonction de surveillance de la législation; il est ainsi rédigé:

² *Sobranie Uzakonenij i Rasporyazhenij Rabocheho i Krest'janskogo Pravitel'stva* (Recueil des lois et décrets du gouvernement ouvrier et paysan), 1922, No. 36, texte 424.

³ Il convient de noter que les auteurs soviétiques utilisent beaucoup ce terme de "surveillance générale" lorsqu'ils étudient cette fonction de la Prokouratura, mais qu'il ne figure nulle part dans la loi organique qui a déterminé la structure et les fonctions de la Prokouratura.

⁴ S. G. Berezovskaya, *Prokurorskij Nadzor v Sovetskom Gosudarstvennom Upravlenii (Obshchij Nadzor)* (Les fonctions de surveillance de la Prokouratura dans l'administration de l'Etat soviétique (Surveillance générale), (Moscou 1954), p. 51.

⁵ Ibid.

⁶ *Sobranie Zakonov i Rasporyazhenij Raboche-Krest'janskogo Pravitel'stva Soyuza Sotsialisticheskikh Respublik* (Recueil des lois et décrets du gouvernement ouvrier et paysan de l'Union des républiques socialistes soviétiques; désigné ci-après par l'abréviation *SZ SSSR*), 1933, No 40, texte 439.

⁷ *SZ SSSR* 1934, No. 1, textes 2-a, 2-b.

“Le procureur de l'URSS est chargé de s'assurer en dernier ressort que tous les ministères, les institutions que en dépendent, ainsi que les fonctionnaires et les citoyens, respectent strictement les lois.”

La Prokouratura n'avait donc plus pour seule mission de s'assurer que les actes des autorités locales étaient conformes aux lois et règlements du gouvernement central. Elle devait désormais veiller au respect des lois par toutes les organisations, tous les fonctionnaires et tous les citoyens. Elle demeurait chargée de contrôler la légalité des textes législatifs et des actes du gouvernement, mais elle avait en outre un rôle plus positif, qui consistait à vérifier la bonne exécution des lois.

Lors de la seconde conférence fédérale de la Prokouratura, en avril 1948, réunissant les Procureurs des diverses Républiques, le Procureur de la R.S.S. des Ouzbeks a déclaré que “la Prokouratura n'avait pas de statut nettement défini, et qu'en conséquence le contrôle qu'elle exerçait donnait lieu à des doubles emplois”.⁸ Le Procureur de la R.S.S. du Kazakhstan a souligné de son côté que “la Prokouratura ne pouvait, avec les moyens dont elle disposait réellement, suffire aux tâches illimitées que lui impose la fonction de surveillance générale dont la portée n'a jamais été définie”. Il était donc temps de confier aux chefs de service des ministères le soin de veiller au respect de la légalité, “de donner une responsabilité plus directe aux services de contrôle et d'inspection, et d'empêcher que cette responsabilité ne fût transférée à la Prokouratura”. Le contrôle de l'exécution des lois étant nécessairement superficiel, il préconisait une “forte réduction du domaine auquel s'applique la surveillance, qui ne s'exercerait plus que sur l'application des lois par les organismes gouvernementaux, ministères et autres autorités locales”.⁹ Enfin, Al'bitskij, chef de la division de surveillance générale de la Prokouratura de l'URSS, déclara que la tâche principale de la Prokouratura en matière de surveillance générale était de contrôler la légalité des décisions officielles (*pravovie akty*) émanant d'organes gouvernementaux.¹⁰

En février 1951, la Prokouratura de l'URSS organisa une Conférence pour l'étude et l'enseignement des méthodes de la “surveillance générale”. Le chef de la division de surveillance générale à la Prokouratura de la R.S.S. du Kazakhstan déclara que si les bureaux régionaux de la Prokouratura étaient surchargés, c'était “qu'on n'a toujours pas fixé les limites dans lesquelles doit s'exercer

⁸ “*Vsesoyuznoe soveshchanie rukovodyashchikh rabotnikov prokuratury*” (Conférence fédérale des organes directeurs de la Prokouratura) *Sotsialisticheskaya Zakonnost* (Légalité socialiste, organe de la Prokouratura de l'URSS; désigné ci-après par l'abréviation *Sots. zak.*) No. 6, p. 31.

⁹ *Ibid.* pp. 32-33.

¹⁰ *Ibid.* pp. 34-35.

la surveillance générale".¹¹ Dans son discours, le Procureur général adjoint de l'U.R.S.S., K. A. Mokichev, relevait que, de l'avis de "certains camarades", la surveillance générale se limiterait au contrôle de la légalité des décrets, règlements, décisions, instructions et ordonnances; il se bornait à faire observer que cette interprétation était "foncièrement erronée".¹²

En fin de compte, c'est la loi organique sur "les fonctions de surveillance de la Prokouratoura de l'Union soviétique" du 24 mai 1955 qui, conformément aux vœux exprimés à la conférence de 1948, a défini les limites de la compétence et des pouvoirs de cet organisme.¹³ L'article 3 de la loi énumère les fonctions des procureurs, et cite en premier lieu le contrôle qu'exerce la Prokouratoura

"sur la rigoureuse application des lois par les ministères et services de l'administration centrale, par les services exécutifs et administratifs des soviets locaux, par les coopératives et autres organismes publics, ainsi que sur le respect absolu des lois par les fonctionnaires et les citoyens."

Dans l'esprit de législateur, cet article devait probablement définir la fonction de "surveillance générale" de la Prokouratoura, encore que ce terme ne se trouve nulle part dans la loi organique. En effet, les chapitres suivants reprennent en détail chacun des points mentionnées à l'article 3. C'est ainsi que le chapitre II est intitulé "Surveillance par les fonctionnaires et les citoyens de l'U.R.S.S. de l'exécution des lois par les institutions et les organisations." L'article 10 du même chapitre dispose que le Procureur général de l'U.R.S.S. et les procureurs qui lui sont subordonnés doivent, dans leurs ressorts respectifs, veiller:

"1) à ce que les actes administratifs émanant des ministères et services de l'administration, ainsi que des services exécutifs et administratifs des soviets locaux, des coopératives et autres organismes publics, soient rigoureusement conformes à la Constitution et aux lois de l'Union républiques autonomes, et aux ordonnances du Conseil des ministres de l'Union soviétique et des conseils des ministres des républiques de l'Union et des républiques autonomes."

"2) à ce que les fonctionnaires et citoyens de l'URSS respectent strictement les lois."

Ces dispositions, les premières du genre dans la législation, précisent la double fonction qui est dévolue à la Prokouratoura soviétique

¹¹ "Uchebno-metodicheskaya konferentsiya nachal'nikov otdelov obshchego nadzora prokuratur respublik, kraev i oblastej" (Conférence des chefs des divisions de la surveillance générale des Prokouratouras des Républiques, territoires et régions, sur la formation et la méthodologie de la surveillance générale), *Sots. Sak.*, No. 4, 1951, p. 79.

¹² *Ibid.*, p. 86.

¹³ *Vedomosti Verkhovnogo Soveta SSSR* (Journal officiel du Soviet suprême de l'URSS), 1955, No. 9 (827), texte 222.

dans l'exercice de cette "surveillance générale": contrôler la légalité des actes de l'administration, et veiller au respect des lois.

L'auteur d'un ouvrage récent sur la Prokouratoura soviétique signale qu'au cours d'une Conférence fédérale des procureurs qui s'est tenue en juin 1955, plusieurs personnalités avaient observé qu'aucune limite précise n'avait encore été fixée aux attributions de surveillance générale de la Prokouratoura. Certain désiraient voir élargir ces attributions, tandis que d'autres s'y opposaient. De même, "malgré les instructions parfaitement claires contenues dans la loi organique sur la fonction de surveillance générale de la Prokouratoura de l'U.R.S.S. (24 mai 1955)", certains orateurs ont soutenu que la surveillance générale consistait seulement à s'assurer de la légalité des actes administratifs officiels.¹⁴

En 1956, le Procureur général de l'U.R.S.S. observait que

"l'extension injustifiée des fonctions de surveillance générale de la Prokouratoura, due la plupart du temps au dilettantisme des procureurs qui s'égarent dans un domaine ou un autre, ne fait que détourner les bureaux de la Prokouratoura de leur tâche essentielle, que est de surveiller la stricte application des lois."¹⁵

Au début de 1958, le chef du service de surveillance générale de la Prokouratoura de l'Union soviétique annonçait qu'une conférence réunirait sous peu à Moscou les chefs des services de surveillance générale des Prokouratouras des républiques fédérées et d'un certain nombre de Prokouratouras régionales. Parmi les questions qui devaient figurer à l'ordre du jour de cette conférence, il a cité la délimitation de la fonction de surveillance générale, car ce "problème de compétence soulève depuis longtemps de nombreuses discussions". Encore qu'il ait reconnu que "dans une très large mesure", les divergences de vues étaient dues à l'absence, dans les lois réglementant l'activité des Prokouratouras de toute disposition définissant la compétence du procureur en matière de "surveillance générale", il a cependant soutenu que le Chapitre II (articles 10 à 16) de la loi organique du 24 mai 1955 "résolvait le problème des limites de la surveillance générale".¹⁶

Cette Conférence des chefs des services de surveillance générale des Prokouratouras des républiques fédérées et des principales circonscriptions s'est tenue au siège de la Prokouratoura de l'Union

¹⁴ V. S. Tadevosyan, *Prokurorskij Nadzor v SSSR* (Les fonctions de surveillance de la Prokouratoura de l'URSS), p. 119.

¹⁵ R. A. Rudenko "Zadachi dal'nejshego ukrepleniya sotsialisticheskoy zakonnosti v svete reshenij XX s'ezda KPSS" (Le renforcement de la légalité socialiste dans le contexte des décisions du XXème Congrès du Parti), *Sovetskoe Gosudarstvo i Pravo* (L'Etat et le droit soviétique; désigné ci-après par l'abréviation: *Sov. Gos. i Pravo*), No. 3, 1956, p. 22.

¹⁶ G. Toropov, "O granitsakh obshchego nadzora sovet'skoj prokuratury" (Des limites de la fonction de surveillance générale de la Prokouratoura soviétique), *Sots. Zak.*, No. 4, 1958, p. 18.

Soviétique d'avril à septembre 1958. Le chef du service de surveillance générale de la région de Moscou déclara qu'il serait souhaitable que le Procureur général édictât une ordonnance sur la surveillance générale, pour définir à la fois cette fonction elle-même et ses limites.¹⁷

En mars 1959, le procureur adjoint de la R.S.S. de Turkménistan déclara qu' "à ce jour, les limites de la fonction de surveillance générale de la Prokouratoura n'ont été fixées ni en théorie, ni en pratique".¹⁸ Cette déclaration, faite alors que la Prokouratoura exerce cette fonction de surveillance générale depuis près de trente-sept ans, témoigne de l'imprécision avec laquelle cette fonction a été définie, puisque même les fonctionnaires de la Prokouratoura ne sont pas absolument certains des limites de leur compétence en la matière.

III. Domaine d'exercice de la surveillance générale

1. Les actes du pouvoir central

Les lois sur la Prokouratoura soviétique ne tranchent pas la question de la compétence de cet organisme à l'effet de contrôler la légalité des ordonnances et décrets émanant des échelons supérieurs de l'Union Soviétique, des républiques fédérées et des républiques autonomes. Néanmoins, les auteurs soviétiques affirment catégoriquement que la surveillance de la Prokouratoura ne s'étend pas au contrôle de la légalité des actes émanant des Soviets suprêmes des républiques fédérées et des républiques autonomes, de leurs Présidioms et de leurs Gouvernements.¹⁹ En particulier, la Prokouratoura n'a pas compétence pour contrôler la légalité des actes des conseils des ministres: en effet, les conseils des ministres de l'Union Soviétique, des républiques fédérées et des républiques autonomes ne sont responsables que devant leurs Soviets suprêmes et Présidioms respectifs.²⁰ En ce sens, le procureur adjoint de la R.S.S. de Turkménistan constate que certains procureurs ou juristes "affirment à tort" que le procureur a le droit et le devoir de censurer une ordonnance ou un décret pris par le président du conseil des ministres

¹⁷ "Soveshchanie nachal'nikov otdelov obshchego nadzora prokuratur soyuznykh respublik i krupnykh oblastej" (Conférence des chefs des services de surveillance générale des Prokouratouras des républiques fédérées et des grandes régions) *Sots. Zak.*, No. 9, 1958, p. 70.

¹⁸ V. Krylov, "Eshche raz o granitsakh obshchego nadzora prokuratury" (Revenons une fois de plus sur la question des limites de la fonction de surveillance générale de la Prokouratoura) *Sots. Zak.*, No. 3, 1959, p. 61.

¹⁹ Tadevosyan, *Prokurorskiy Nadzor v SSSR*, p. 124.

²⁰ A. E. Lunev, "Konstitutsionnye osnovy obshchego nadzora prokuratury v SSSR" (Les bases constitutionnelles de la fonction de surveillance générale de la Prokouratoura de l'URSS) dans *Voprosy Sovetskogo Administrativnogo i Finansovogo Prava* (Problèmes de droit administratif et financier soviétique), Ed. V. G. Kotok (Moscou, 1952), pp. 135-136.

d'une république autonome et qui seraient contraires à une loi. Ce magistrat estime que "cette interprétation de la loi est inexacte" et que la Prokouratura n'exerce aucun droit de regard sur la légalité des ordonnances et décrets des conseils des ministres des républiques autonomes.²¹

Depuis la création de la Prokouratura, cette institution n'a jamais reçu compétence pour contrôler la légalité de la législation émanant des échelons supérieurs du gouvernement. Si la Prokouratura a pour mission de veiller au respect et à l'application par les autorités locales des lois et règlements du pouvoir central, on ne peut lui demander de contrôler également la légalité des actes du pouvoir central lui-même. Le Prokouratura est l'œil du pouvoir central et le surveillant que celui-ci délègue à tous les échelons de la hiérarchie administrative, mais elle n'a pas à contrôler la légalité des décisions prises par l'autorité suprême; elle est le bras du parti, mais n'exerce pas de surveillance sur lui. Sans doute, le régime a-t-il toujours permis à la Prokouratura de contrôler la légalité des actes de l'administration à tous les échelons, mais les agents de l'administration ne font qu'appliquer la politique du parti et du gouvernement, et il est donc normal qu'ils soient soumis à se contrôler. Seuls en sont exemptés les échelons supérieurs, ceux qui arrêtent la politique générale et ceux qui font les lois.

Lors de la deuxième conférence fédérale des procureurs (1948), la question a été posée de savoir si les procureurs des républiques fédérées pouvaient contester la validité des décrets et ordonnances des ministres de ces républiques. De l'avis d'un auteur soviétique, si une loi du Soviet suprême d'une république fédérée ou une ordonnance de son Présidium est contraire à la Constitution de l'Union soviétique ou à une loi fédérale, la Prokouratura doit en informer le Procureur général de l'U.R.S.S., qui lui-même en avise le Présidium du Soviet suprême de l'U.R.S.S.; la démarche effectuée par ces fonctionnaires n'est pas une "protestation", mais une "proposition" (*presdstavlenie*) par laquelle ils informent le Présidium du Soviet suprême. De même, vu que, dans les républiques fédérées, les procureurs ne peuvent contester la légalité des actes des conseils des ministres, ils doivent, quand ils constatent dans un de ces actes une illégalité, la signaler au Soviet suprême de leur Etat, et le cas échéant au Procureur général de l'U.R.S.S., qui en avise à son tour le Présidium du Soviet suprême ou le Conseil des ministres de l'U.R.S.S.²² Il n'y a pas d'exemple que la Prokouratura ait jamais accompli pareille démarche.

Un auteur suggère de conférer au Procureur général de

²¹ Krylov, *Sots. Zak.*, No. 3, 1959, p. 61.

²² V. G. Lebedinskij, *Sovetskaya Prokuratura i ee Deyatel'nost v Oblasti Obshchego Nadzora* (La Prokouratura soviétique et ses activités dans le domaine de la surveillance générale), (Moscou, 1954), p. 75.

l'U.R.S.S. le droit de s'assurer que les décrets et règlements des gouvernements des républiques fédérées sont conformes aux lois de l'Union et des républiques, et aussi aux règlements du gouvernement de l'U.R.S.S. Selon cet auteur, si tel n'est pas le cas, le Procureur général de l'U.R.S.S. doit élever une protestation motivée auprès du Présidium du Soviet suprême de l'U.R.S.S. ou de l'organe homologue de la république fédérée, auprès du Conseil des ministres de l'U.R.S.S., ou de l'organe homologue de ladite république. L'auteur cite l'article 49 de la Constitution de l'U.R.S.S. ainsi que l'article 69, qui reconnaît au Conseil des ministres de l'U.R.S.S. le droit, "pour ce qui est des branches de l'administration et de l'économie qui relèvent de la juridiction de l'U.R.S.S.", de suspendre l'application des décrets et règlements des conseils des ministres des républiques fédérées. En conséquence,

"si la constitution de l'URSS permet l'abrogation ou la suspension des décrets du gouvernement d'une république fédérée, il est évident que la Prokouratura de l'U.R.S.S. a qualité pour les contester."²³

Toutefois, le même auteur n'accorderait ce droit qu'au Procureur général de l'U.R.S.S., car, dit-il, "il serait faux, à notre avis", de donner au procureur d'une république fédérée le droit de s'assurer que le conseil des ministres de ladite république exécute strictement les lois, puisqu'un tel droit de regard "risquerait de fausser les rapports entre le gouvernement et le procureur de la république fédérée".²⁴ En d'autres termes, on ne peut accorder un tel pouvoir qu'au membre le plus élevé en grade de la Prokouratura, car toute contestation de la validité des règlements d'administration du gouvernement d'une république, émanant du procureur de cette république, pourrait susciter des désaccords entre celui-ci et le conseil des ministres de la république intéressée.

On notera avec intérêt qu'en 1955, la Prokouratura de l'U.R.S.S. a effectivement contesté la légalité d'un acte émanant du conseil des ministres d'une république. Au paragraphe 2 de son décret du 18 octobre 1954, le Conseil des ministres de la R.S.S. d'Arménie confiait à la Prokouratura de la R.S.S. d'Arménie la tâche de "vérifier systématiquement les conditions dans lesquelles des comptes courants ont été ouverts au nom de fermes collectives ainsi que la légalité des opérations auxquelles ces comptes ont donné lieu, et d'informer le conseil des ministres de la R.S.S. d'Arménie des résultats de la vérification". Selon l'organe de la Prokouratura

²³ I. D. Perlov, "*O neobkhodimyykh predelakh tsentralizatsii organov prokuratury v svete rasshirenniya prav soyuznykh respublik*" (Des limites nécessaires de la centralisation des bureaux de la Prokouratura, compte tenu de la nécessité d'étendre les droits des républiques de l'Union) *Sov. Gos. i Pravo*, No 1, 1958, pp. 18-19.

²⁴ *Ibid.*, p. 19.

de l'U.R.S.S., "le Conseil des ministres de la R.S.S. d'Arménie confiait ainsi au bureau de la Prokouratura des fonctions qui ne relevaient pas de sa compétence, et violait donc la loi". En conséquence, la Prokouratura de l'U.R.S.S. contesta la validité du paragraphe 2 dudit décret, et elle obtint satisfaction.²⁵

Ce cas intéressant est le seul où la Prokouratura ait contesté une décision collective du conseil des ministres d'une république fédérée. Aucune autre contestation de ce genre n'a été signalée depuis lors, et il demeure sans doute interdit aux procureurs des républiques de contester la légalité des décisions des conseils des ministres des républiques et probablement aussi au Procureur de l'Union de faire de même en ce qui concerne le Conseil des ministres de l'Union. Aucune disposition de la loi organique du 24 mai 1955 relative aux fonctions de surveillance de la Prokouratura de l'Union soviétique n'interdit expressément ces contestations, ni ne les autorise. Cependant, la suggestion qui a été faite au début de 1958 d'accorder de tels pouvoirs au Procureur général de l'U.R.S.S. annonce peut-être une nouvelle extension des fonctions de surveillance de la Prokouratura.

2. Les décrets et règlements d'application

Lebedinskij se demande si la Prokouratura doit exercer une surveillance sur l'exécution des directives et instructions, décisions et ordonnances édictées par des départements ministériels en application et en exécution d'une loi. A son avis, les bureaux de la Prokouratura veillent à ce que les lois de l'U.R.S.S. et des républiques fédérées soient strictement observées, mais "ils ne peuvent surveiller l'exécution des directives, instructions et ordonnances édictées par des administrations, ni des décisions des autorités locales".²⁶

Ainsi, le procureur qui tenterait de surveiller l'exécution de décisions et d'ordonnances des comités exécutifs de territoires (*Kraj*) et de régions enfreindrait la loi; et "en diverses occasions, les instances supérieures de la Prokouratura ont condamné cette manière de faire".²⁷

En 1951, Tadevosyan écrivait que

"le procureur doit également s'assurer de la stricte exécution de tout règlement d'application (*podzakonnye akty*) qu'une autorité de l'Etat ou une administration de l'Etat ont édicté en exécution des lois."²⁸

²⁵ "Iz praktiki Prokuratury SSSR po nadzoru za soblyudeniem zakonnosti" (Des pratiques suivies par la Prokouratura de l'URSS en matière de surveillance du respect de la légalité), *Sots. Zak*, No. 7, 1955, p. 89.

²⁶ Lebedinskij, p. 70.

²⁷ *Ibid.*, p. 71.

²⁸ V. S. Tadevosyan, "Obshchij nadzor prokuratury" (La fonction de surveillance générale de la Prokouratura), *Sov. Gos. i Pravo*, No. 4, 1951, p. 47.

Lebedinskij tient cette assertion pour contraire à la loi et aux pratiques traditionnelles de la Prokouratoura. Il observe ce qui suit:

"La Prokouratoura n'a jamais contrôlé l'exécution des textes officiels émanant des départements et des autorités locales. Elle s'assure que ces textes sont conformes aux lois, décrets et ordonnances du Conseil des ministres de l'U.R.S.S., mais se contrôle n'a rien de commun avec la surveillance de leur exécution."²⁹

Tadevosyan a réfuté cette critique dans son ouvrage publié en 1956 sur la surveillance générale. Il commence par se demander ce qu'est une loi, puisque la constitution de l'U.R.S.S. dispose que c'est la Prokouratoura qui, en dernier ressort, surveille l'exécution des lois. Ce terme ne désigne-t-il que les textes législatifs promulgués par les Soviets suprêmes, ou bien comprend-il également des actes du Pouvoir exécutif, tels qu'ordonnances, décrets, décisions, règlements, instructions, etc...? A son avis, le procureur veille en premier lieu à l'application de la Constitution de l'Union soviétique et des lois promulguées par le Présidium du Soviet suprême de l'Union. Les autres actes qui émanent du Gouvernement et de l'administration "on le sait, ne sont pas des lois". Il ne s'ensuit cependant pas que les procureurs n'aient pas à veiller à leur application. La Prokouratoura réprime les violations des ordonnances prises en Conseil des ministres

"et autres textes dénommés règlements d'application; ces règlements d'application sont édictés en exécution de la loi, et il va de soi que celui qui les viole, viole la loi."³⁰

Il soutient que l'on doit tout d'abord distinguer entre les règlements d'application d'une part et d'autre part les lois normatives³¹ promulguées par des organes gouvernementaux et des services administratifs en exécution de lois, et ajoute qu' "on ne saurait dissocier l'exécution des lois de la promulgation des textes qui en fixent les modalités d'application". Dans ces conditions, on ne peut comprendre pourquoi Lebedinskij veut dénier aux procureurs le droit

²⁹ Lebedinskij, p. 71.

³⁰ Tadevosyan, *Prokurorskij Nadzor v SSSR*, pp. 120-121.

³¹ Selon un auteur qui fait autorité en matière de droit soviétique, les juristes soviétiques "savent bien que les rapports entre la constitution, la législation et les décrets sont incertains", et c'est pourquoi ils cherchent à "brouiller la ligne de démarcation entre une disposition constitutionnelle, une loi et un décret ou une directive de l'administration." Aussi les ouvrages parus depuis la guerre soutiennent-ils la doctrine selon laquelle "les lois normatives sont la source du droit soviétique". Vladimir Gsovski: *Government, Law and Courts in the Soviet Union and Eastern Europe* (Gouvernement, droit et tribunaux dans l'Union soviétique et en Europe orientale) (Londres, 1959), p. 41. Un dictionnaire juridique qui vient de paraître en Union soviétique définit comme suit la loi normative: "Loi promulguée par des organes de l'Etat sur diverses questions relevant de leur compétence et fixant une règle de conduite

de contrôler également l'exécution de ces textes d'application.³²

Toutefois, ceux qui ont commenté l'ouvrage de Tadevosyan lui font grief d'avoir écrit que le procureur doit contrôler, non seulement l'exécution des lois, mais aussi celle des décisions des organes gouvernementaux locaux et des textes édictés par des services administratifs. D'après eux, "une telle assertion est tout-à-fait inexacte et dénuée de fondement légal"; la Prokouratura contrôle la *légalité* des textes émanant des comités exécutifs, des soviets locaux et des services administratifs, mais "elle n'a jamais exercé, et n'exerce pas de surveillance sur l'exécution de ces décisions".³³

L'ancien chef du département de la surveillance générale de la Prokouratura de l'U.R.S.S. a affirmé que les bureaux de Prokouratura n'ont jamais eu pour fonction de veiller à la stricte exécution des décisions des soviets de région, de territoire et de district.³⁴ Il a déclaré que selon la législation en vigueur les bureaux de la Prokouratura s'assurent que la loi est strictement exécutée par tous les ministères et départements du gouvernement, leurs institutions et agences subordonnées, par les services exécutifs et administratifs des soviets locaux de représentants des travailleurs, par les coopératives et autres organismes publiques, ainsi que par les fonctionnaires et les citoyens; il conclut que les lois confèrent à la Prokouratura "la tâche de surveiller la stricte exécution des lois, et non des décisions des autorités locales".³⁵ Deux des juristes qui ont rendu compte de son livre ont pleinement approuvé cette prise de position.³⁶

3. Le respect de la loi par les particuliers

Lorsqu'Al'bitskij déclare que la Prokouratura doit exercer une surveillance générale sur le strict respect de la loi par les

obligatoire." Au nombre des lois normatives, on compte les lois promulguées par divers soviets suprêmes, les décisions de leurs présidiums, les décrets et règlements édictés par les conseils des ministres de l'URSS, des républiques de l'Union et des républiques autonomes, et les ordonnances et règlements des organes locaux de gouvernement et d'administration. P. I. Kudryavtsev, *Yuridicheskij Slovar'* (Dictionnaire de droit) (Moscou, 1956) I, 666.

³² Tadevosyan, *Prokurorskij Nadzor v SSSR*, p. 121.

³³ Yu A. Kalenov, G. P. Toropov et I. G. Sapozhnikov, compte rendu de *Prokurorskij Nadzor v SSSR* de V. S. Tadevosyan, *Sov. Gos. i Pravo*, No. 2, 1958, p. 130.

³⁴ P. D. Al'bitskij, *Voprosy Obshchego Nadzora v Praktike Sovetskij Prokuratury* (La pratique de la Prokouratura et les problèmes de surveillance générale) (Moscou 1956), pp. 27-28.

³⁵ *Ibid.*, p. 29.

³⁶ G. Toropov, Compte rendu de *Sovetskaya Prokuratura i ee Deyatel' nost' v Oblasti Obshchego Nadzora* de V. G. Lebedinskij; *Prokurorskij Nadzor v Sovetskom Gosudarstvennom Upravlenii* de S. G. Berezovskaya; et *Voprosy Obshchego Nadzora v Praktike Sovetskoj Prokuratury* de P. D. Al'bitskij, *Sots. Zak.*, No. 4, 1957, p. 86; S. G. Berezovskaya, Compte rendu du *Voprosy Obshchego Nadzora v Praktike Sovetskoj Prokuratury*, de P. D. Al'bitskij, *Sov. Gos. i Pravo*, No. 11, 1957, p. 155.

citoyens de l'Union soviétique, cette assertion "est sujette à caution". Toropov déclare qu'en exerçant sa fonction de surveillance générale, la Prokouratura ne contrôle pas en pratique les conditions dans lesquelles les citoyens respectent la loi, "fait que l'auteur connaissait sans aucun doute". Selon Toropov, les Prokouraturas ne réagissent aux violations de la loi commises par des citoyens qu'en ouvrant une enquête (s'il y a crime) ou en exerçant une surveillance civile et judiciaire (cas d'occupation volontaire d'un logement, de non-exécution d'obligations envers l'Etat, etc.). En fait, il affirme catégoriquement qu'il n'est pas de violations de la loi par des citoyens qui appellent une sanction dans le cadre de la fonction de surveillance générale.³⁷

Toropov estime que si les Prokouraturas tentaient d'exercer "effectivement" ce contrôle, leur action aurait des conséquences regrettables, notamment parce qu'elle substituerait l'action des procureurs à celle des services administratifs compétents. Il cite le cas de citoyens qui seraient en retard dans le paiement de l'impôt agricole ou de l'impôt sur le revenu, ou dans la livraison obligatoire de produits agricoles à l'Etat, etc. Toropov reconnaît que se sont là assurément des infractions à la loi, mais il demande, non sans emphase, si en pareil cas il incombe au procureur d'intervenir directement et "de mettre les citoyens en demeure de remplir leurs obligations". Il répond par la négative, car alors le Procureur se substituerait aux services financiers compétents qui sont habilités par la loi à vérifier que les citoyens acquittent leurs impôts et effectuent les livraisons obligatoires dans les délais prescrits, "en appliquant aux retardataires les sanctions prévues par la loi dans certains cas". La Prokouratura ne doit pas "s'abstenir" de surveiller l'application des lois relatives aux impôts et aux livraisons obligatoires dus à l'Etat, mais ses attributions en la matière consistent à exercer un contrôle sur la façon dont les *services financiers* exécutent les dispositions de la loi qui leur font obligation de vérifier constamment si les citoyens paient leurs impôts et font leurs livraisons dans les délais prescrits.³⁸

Toropov pense qu'Al'bitskij se référait aux instructions de 1946 sur la surveillance générale (article 3), "qui n'ont pas encore été officiellement abrogées", lorsqu'il parlait de la surveillance que la Prokouratura exerce sur le respect de la loi par les citoyens. Toutefois,

"l'auteur savait qu'en pratique cet article des instructions n'était pas appliqué, et il aurait donc dû formuler la réserve qui s'imposait."³⁹

Ces prises de position de Toropov sont très importantes, et on ne les retrouve chez aucun autre auteur; de la lecture de la plupart

³⁷ Toropov, *Sots. Zak.*, no. 4, 1957, p. 86.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*, p. 87.

des ouvrages, on retire l'impression que dans l'exercice de sa fonction de surveillance générale, la Prokouratoura veille à ce que les citoyens respectent les lois. De fait, les affirmations de Toropov précisent bien ce qui ressort à l'évidence de la nature même de la surveillance générale. Cette fonction a pour objet de surveiller les organes administratifs et de contrôler la façon dont sont promulgués les actes officiels; en d'autres termes, les procureurs exerçant la fonction de surveillance générale examinent si les actes officiels émanant des services et organismes sont conformes à la loi, et s'assurent également que les fonctionnaires de ces organismes suivent les procédures établies. Lorsqu'il est manifeste que la loi est violée, la Prokouratoura réagit en élevant des protestations et en présentant des propositions relatives aux textes législatifs et aux *décisions officielles*. Elle n'est pas organisée pour vérifier comment chaque citoyen de l'Union soviétique respecte la loi.

4. Le respect de la loi par les organismes publics

Tadevosyan écrivait en 1951 qu'il n'appartient pas à la Prokouratoura de veiller à la légalité des actes des organismes publics mais qu' "en pratique elle continue néanmoins d'exercer cette surveillance".⁴⁰

Lebedinskij au contraire n'admet pas que la Prokouratoura doive s'abstenir d'étendre sa surveillance à l'activité des "organismes publics"; il ajoute que la Prokouratoura a toujours contrôlé la légalité de leurs actions, notamment celles des fermes collectives, et que "la juridiction de la Prokouratoura en la matière n'a jamais été mise en doute..."⁴¹

Mme Berezovskaya se range à l'avis de Lebedinskij. Elle remarque certes que l'article 113 de la Constitution de l'U.R.S.S. ne mentionne pas les organes administratifs des fermes collectives, mais pense néanmoins que "même s'il n'en est pas fait expressément mention dans ce cas, il ne faut pas en conclure que la compétence en matière de surveillance générale est limitée aux organismes énumérés dans l'article". Dans de nombreux décrets, le Parti et le gouvernement de l'U.R.S.S. ont insisté sur la nécessité de surveiller de près l'exécution des lois relatives aux fermes collectives. L'exercice de cette surveillance amène donc la Prokouratoura à s'assurer que les actes des conseils des fermes collectives sont conformes à la loi, et à élever une protestation s'ils ne le sont pas.⁴²

En revanche, Krylov note que le Conseil central des syndicats de l'Union publie des instructions et des interprétations sur les modalités d'application de la législation du travail en vigueur. De

⁴⁰ Tadevosyan, *Sov. Gos. i Pravo*, no. 4, 1951, p. 48.

⁴¹ Lebedinskij, p. 71.

⁴² Berezovskaya, *Prokurorskij Nadzor v Sovetskom Gosudarstvennom Upravlenii*, pp. 53-54.

même, les comités centraux des divers syndicats édictent des règlements de sécurité qui ont force de loi dans le secteur de production intéressé. On peut donc se demander si la Prokouratura exerce une surveillance sur la légalité des actes officiels émanant de ces organismes syndicaux. Krylov conclut qu'à son avis, "ils ne relèvent pas de la compétence de la Prokouratura".⁴³

5. Les actes des conseils de l'économie nationale

La création, en 1957, des conseils régionaux de l'économie nationale, les *sovmarkhosis*, devait poser de nouveaux problèmes à la Prokouratura; en effet, ces organismes ne tardèrent pas à promulguer des textes officiels dont il fallait contrôler la légalité. Dans la R.S.S. du Kazakstan, le procureur de la République a conféré aux procureurs régionaux des pouvoirs de contrôle sur la légalité des décisions et règlements promulgués par ces conseils. Sur sa proposition, le Conseil des ministres de la R.S.S. du Kazakstan a ordonné aux présidents des conseils de cette république de communiquer aux procureurs des régions correspondantes les textes promulgués par ces organismes. Dans la R.S.S. d'Ukraine, c'est la Prokouratura de la République qui contrôle directement la légalité des réglementations édictées par les conseils, et ce sont les procureurs des régions correspondantes qui s'assurent de la légalité des décisions prises par les comités directeurs de ces conseils.⁴⁴

Ce sont les procureurs des villes et des districts qui veillent selon la procédure habituelle au respect de la légalité dans les entreprises, organisations et établissements relevant des conseils.

IV. Conclusions

Les articles et ouvrages cités dans le présent article montrent que les avis sont très partagés quant à l'étendue de la compétence de la Prokouratura dans l'exercice de sa fonction de "surveillance générale", et que la loi organique sur la Prokouratura ne la délimite pas avec précision. Même la loi organique la plus récente, celle du 24 mai 1955, n'indique pas de façon précise quelles sont les lois et les textes officiels qui sont soumis au contrôle de la Prokouratura. De toutes évidence, la notion même de surveillance de la "stricte exécution des lois" est dans une large mesure à l'origine de ces divergences d'opinion. Dans l'Union soviétique, les tribunaux ont peu d'occasions de contester la légalité des textes législatifs et des décisions administratives, et c'est à une branche de l'exécutif, à savoir la Prokouratura, que l'on confie le soin de le faire. Dans

⁴³ Krylov, *Sots. Zak.*, No. 3, 1959, p. 61.

⁴⁴ Editorial "*Prokurorskij nadzor za ispolnieniem zakonov v promyshlennosti*" (La Prokouratura et le contrôle de l'exécution des lois dans l'industrie), *Sots. Zak.*, No. 12, 1957, p. 2.

ces conditions, il semblerait indispensable de préciser dans le détail les limites de la compétence de cet organe dans l'exercice de cette fonction. Faute de l'avoir fait, la Prokouratura peut user arbitrairement de la faculté de contester la légalité des actes administratifs et autres des gouvernements et des organismes officiels; elle s'arroge inévitablement des fonctions qui ne sont pas les siennes et empiète sur les compétences d'autres organismes. En fait, il ne nous a pas été possible d'examiner dans le présent article un domaine à propos duquel les interventions abusives de la Prokouratura ont donné lieu à de nombreuses objections: le contrôle de la légalité de décisions prises par des organismes économiques, dont la Prokouratura a toujours voulu orienter les activités.

Les dirigeants de l'Union soviétique eux-mêmes ont été irrités et gênés par cette tendance que manifeste la Prokouratura à outrepasser les limites de sa compétence; ils oubliaient, semble-t-il, que les écarts des procureurs locaux étaient souvent provoqués par les ordres directs du gouvernement central. C'est ainsi que dans son discours du 22 janvier 1958 aux responsables de l'agriculture en Biélorussie, le Premier secrétaire du Parti communiste de l'Union soviétique, M. Krouchtchev, déclarait qu'un "groupe de camarades de la région de Brest" lui avait posé la question suivante:

"En interdisant de prévoir des taux de rémunération différents pour les honnêtes travailleurs de fermes collectives et pour les paresseux, le procureur de la région de Brest a-t-il agi correctement?"

M. Krouchtchev répondit:

"Je ne vois pas très bien pourquoi le procureur s'occupe de la gestion de l'économie, et en particulier de la répartition des revenus des fermes collectives... Cela ne le regarde en rien. Le procureur doit surveiller l'application des lois de l'Union soviétique. En l'espèce, il viole lui-même les dispositions qui régissent les activités des fermes collectives. Espérons que ce procureur qui est intervenu illégalement dans la répartition des revenus reviendra sur sa décision."⁴⁵

Les pouvoirs publics consacrent toujours plus d'attention à ce problème, et peut-être seront-ils amenés à édicter de nouvelles directives qui préciseront dans le détail l'objet et le but de la fonction de surveillance générale de la Prokouratura, ainsi que les limites de sa compétence.

GLENN G. MORGAN *

* B.A., M.A., Professeur de science politique au Collège de San Jose (Californie).

⁴⁵ "Rech' tovarishcha N. S. Khrushcheva na soveshchanii peredovikov sel'skogo khozyajstva Belorusskoj SSR, 22 yanvarya 1958 goda" (Discours du camarade N. S. Krouchtchev au congrès des chefs agricoles de la RSS de Biélorussie, 22 janvier 1958) *Izvestiya*, 25 janvier 1958, p. 2.

L'INTERNEMENT ADMINISTRATIF ET LA PROTECTION DE LA LIBERTÉ D'EXPRESSION DANS L'INDE

Dans un précédent numéro de la *Revue*, M. Durga Das Basu a exposé comment, dans la République indienne, l'organisation judiciaire assure la protection des droits fondamentaux énoncés dans le Titre III de la Constitution. Le but de cet article, écrit à la demande du précédent rédacteur en chef de la *Revue*, était de présenter une synthèse des mesures prévues pour assurer la protection des droits de l'homme. L'auteur ne cherchait ni à approuver ni à critiquer la protection offerte à ce sujet par la Constitution; en ce qui concerne l'interprétation de celle-ci par la jurisprudence, il ne visait qu'à mettre en relief les décisions les plus importantes, sans adopter nécessairement les motifs sur lesquels elles se fondaient. Ce mode d'exposition ne pouvait pas (et ce n'était d'ailleurs pas son objet) satisfaire le juriste indien, préoccupé nécessairement du détail de l'application des lois et de l'appréciation pratique de leur efficacité, mais il apportait une documentation aux juristes étrangers qui s'intéressent aux mesures prévues pour assurer la protection des droits de l'homme plus qu'à leur justification théorique; c'est dans cet esprit que M. Basu avait mis en parallèle certaines dispositions de la Déclaration universelle des Droits de l'homme des Nations Unies et les dispositions correspondantes de la Constitution indienne. On pouvait naturellement prévoir que certains juristes indiens critiqueraient sur certains points la présentation du sujet faite par M. Basu, regretteraient que certaines questions aient été laissées de côté, ou enfin préconiseraient un équilibre différent entre les divers aspects traités.

Aussi avons-nous plaisir à signaler deux articles, parus dans l'*Indian Civil Liberties Bulletin*,² qui marquent précisément cette différence d'orientation. Sur les points qui constituent plus directement une critique de l'article de M. Basu, il semble que ces critiques découlent d'une interprétation peut-être inexacte de la portée et de l'objet de cet article. Nous nous efforcerons ici de résumer, aussi fidèlement que nous pouvons le faire en quelques pages, l'argumentation développée dans les deux communications publiées par l'*Indian Civil Liberties Bulletin*, et nous nous en tiendrons dans chaque cas aux remarques qui se dégagent, soit de l'article de M. Basu, soit (comme nous le croyons équitable) de ses autres travaux, et en

¹ Tome I, No. 2 (printemps-été 1958), pp. 167-211.

² No. 119 (août 1959) et No. 120 (septembre 1959). Le *Bulletin* est publié par la *Servants of India Society* (Poona).

particulier du *Commentary on the Constitution of India* en deux volumes et de la *Shorter Constitution of India* dont un compte rendu figure dans la présente livraison de la *Revue*.³

Dans le No 119 de l'*Indian Civil Liberties Bulletin*, la critique porte sur la manière dont M. Basu a traité la question de l'internement administratif, qui fait l'objet de l'article 22 de la Constitution et de la loi de 1950 sur l'internement administratif (modifiée par des lois ultérieures de 1950, 1951, 1952 et 1957). Il est sans doute exact que les mesures de protection prévues aux paragraphes (1) et (2) de l'article 22 contre l'arrestation arbitraire (droit d'être informé du chef d'inculpation, de consulter un avocat, de comparaître devant le juge compétent dans les vingt-quatre heures, et de ne pas être détenu au-delà de ce délai sans une décision de ce juge), ne s'appliquent pas "à quiconque est arrêté et détenu en vertu d'une loi aux termes de laquelle l'internement administratif est de droit" [restriction inscrite au paragraphe 3) (b) du même article]. Il est exact aussi que l'article 21 de la Constitution indienne, aux termes duquel "Nul ne sera privé de la vie ou de sa liberté personnelle sinon conformément à la procédure établie par la loi", n'apporte guère de protection *constitutionnelle* à cet idéal abstrait qu'est la liberté personnelle. Cet article, considéré en lui-même, fait entièrement crédit à la sagesse du législateur et, comme le souligne l'*Indian Civil Liberties Bulletin*, marque une défaite pour ceux qui voulaient que l'article se réfère *explicitement* à la notion de "*due process of law*" (procédure légale régulière) et qu'il laisse par conséquent aux tribunaux la possibilité d'élaborer, sur le modèle américain, des garanties non seulement de forme mais aussi de fond pour la protection de la liberté personnelle.

D'autre part, remarquons que l'article 22 précise (paragraphes 4 à 7), les limites dans lesquelles une loi peut prévoir l'internement administratif de droit. En particulier, la Constitution spécifie (article 22, paragraphe 4) que, pour toute période supérieure à trois mois, l'internement doit être motivé par une "cause suffisante" jugée telle par "un Conseil consultatif composé de personnes exerçant ou ayant exercé les fonctions de juge d'une Haute Cour ou possédant les titres nécessaires pour être nommées à cette charge". Il est vrai que le même article 22 prévoit (paragraphe 4-b) un autre cas dans lequel l'internement administratif peut excéder trois mois: c'est le cas où la loi est prise en vertu des dispositions du paragraphe du même article, aux termes duquel "le Parlement peut voter des lois fixant (a) les circonstances, et la ou les catégories de cas, dans lesquelles un individu peut être détenu pendant une période supérieure à trois mois en application de toute loi établissant l'internement administratif, sans pouvoir réclamer l'avis du Conseil consultatif prévu à l'alinéa (a) du paragraphe (4)". Néanmoins, la loi sur l'internement administratif

³ Voir pp. 232-4.

énonce (article 9) que "dans chaque cas où une décision d'internement aura été prise en vertu de la présente loi, les autorités intéressées devront, dans un délai de trente jours à compter de la date de l'internement résultant de cette décision, communiquer au Conseil consultatif constitué par elles en application de l'article 8 les motifs pour lesquels la décision a été prise et la requête présentée, le cas échéant, par l'individu faisant l'objet de la décision. Si l'internement a été ordonné par un agent du pouvoir exécutif, le rapport de cet agent sera joint, conformément aux dispositions du paragraphe (3) de l'article 3". En outre, la même loi dispose (article 11, paragraphe 2) que "dans toute affaire où le Conseil consultatif aura exprimé l'opinion qu'il n'existe pas de cause suffisante justifiant l'internement de l'individu arrêté, les autorités intéressées annuleront la décision d'internement et feront libérer immédiatement le détenu". La Constitution elle-même contient d'ailleurs une disposition très importante à l'article 22, dont le paragraphe 5 prévoit que l'autorité qui ordonne l'internement doit communiquer au détenu "les raisons pour lesquelles l'ordre a été donné" et "lui assurer au plus tôt la possibilité de présenter un recours contre cet ordre".

L'essentiel de la critique exposé dans l'*Indian Civil Liberties Bulletin* est que les tribunaux n'ont à peu près aucune possibilité d'intervention concernant les modalités de l'internement administratif. Les auteurs vont jusqu'à estimer que "des individus soupçonnés d'activités nuisibles peuvent être jetés en prison sur ordre d'un chef de district ou d'un ministre". Ils reprochent en particulier à M. Basu d'avoir déclaré que, dans certaines circonstances, le droit d'*habeas corpus* peut être accessible même aux individus internés en vertu d'une loi sur l'internement administratif. Une telle critique nous paraît quelque peu excessive. On peut être opposé par principe à toute espèce d'internement et se féliciter en même temps des garanties qui peuvent être offertes par un recours aux tribunaux ou par toute autre démarche procédant du même esprit. Il faut d'ailleurs constater que les tribunaux indiens ont largement contribué dans ce domaine à protéger la liberté personnelle. Il suffira de mentionner à cet égard un certain nombre de cas (dont M. Basu donne des exemples à la page 107 de sa *Shorter Constitution of India*) dans lesquels une demande d'*habeas corpus* a été acceptée parce que les motifs d'internement indiqués au prévenu étaient trop vagues pour permettre à celui-ci de formuler la requête prévue par l'article 22 (paragraphe 5) de la Constitution. On voudra bien considérer en outre qu'une aversion sincère pour l'internement administratif (que partagent assurément tous les juristes d'esprit libéral) n'empêche pas de présenter quelques observations sur l'ampleur qu'a effectivement revêtu en Inde l'internement administratif. M. Basu indiquait dans son article que le nombre des individus détenus à ce titre était d'environ 200 à la fin de 1957; à la fin de juin 1959, il

était de 77. L'*Indian Civil Liberties Bulletin* affirme à juste titre qu'une question relative aux libertés fondamentales conserve toute sa portée pratique, alors même qu'elle ne toucherait en fait que 77 personnes sur une population de 360 millions d'habitants. Il faut cependant reconnaître que cet élément a sa valeur, car quand une mesure ne touche qu'un nombre très restreint d'individus, les risques d'abus sont d'autant plus limités qu'une plus grande publicité peut être faite à chaque cas particulier.

Dans le no. 120 de l'*Indian Civil Liberties Bulletin*, on examine comment M. Basu, dans l'article mentionné ci-dessus, a traité de la protection de la liberté d'expression par la Constitution indienne (article 19). M. Basu soulignait que les motifs de restriction de la liberté d'expression avaient été étendus par un amendement de 1951, qui y ajoutait notamment des restrictions dictées par le souci de "l'ordre public". Il précisait d'autre part que l'étendue et le sens de ces restrictions ne manqueraient pas d'être soumis au contrôle des tribunaux du fait que le qualificatif "raisonnables" figurait dans la disposition. L'*Indian Civil Liberties Bulletin* déplore l'amendement de 1951. Il fait remarquer que le texte original de la Constitution ne prévoyait que des restrictions de portée limitée et justifiable. Ce texte était le suivant: "Rien [dans la disposition prévoyant le droit à la liberté d'expression] n'affectera l'application d'aucune loi existante, ou n'empêchera l'Etat d'élaborer aucune loi réprimant la diffamation, le *contempt of Court*, ou tout acte contraire à la morale et aux bonnes mœurs ou attentatoire à la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat". Le *Bulletin* signale à cet égard une décision de la Cour suprême de l'Inde (affaire *Ramesh Thappar contre Etat de Madras*, S.C.R., 594 (1950) dans laquelle, sur la base du texte original de la Constitution, une distinction était faite entre "les troubles graves de l'ordre public qui visent à compromettre la sécurité de l'Etat et les troubles relativement anodins qui n'ont qu'une importance purement locale". Or M. Basu lui-même, dans l'article qu'il avait donné à notre *Revue*, soulignait que l'amendement constitutionnel prévoyant la possibilité d'introduire légalement des restrictions dictées par le souci "de l'ordre public" était à son avis "rétrograde" parce que le Parlement pouvait s'appuyer sur lui pour voter des lois réprimant les paroles ou écrits "qui ont pour but de provoquer des désordres publics mais qui peuvent ne pas aboutir réellement à troubler l'ordre public". A cet égard, il signalait la décision prise par la Cour Suprême de l'Inde dans l'affaire *Ramji Lal contre Etat d'Uttar Pradesh* (A.I.R. 1957 S.C. 620) en ce qui concerne la constitutionnalité de l'article 295 A du Code pénal indien, lequel sanctionne le fait de prononcer des paroles "avec intention délibérément malveillante d'offenser les sentiments religieux d'un groupe quelconque de citoyens de l'Inde".

L'*Indian Civil Liberties Bulletin* estime que, si l'article 19

avait été maintenu sous sa forme initiale, la Cour suprême aurait pu élaborer une doctrine analogue à celle de la règle du "danger manifeste et présent" (*clear and present danger*) sur laquelle s'appuie la Cour suprême des Etats-Unis, et que cela aurait été préférable aux inquiétants empiètements de l'amendement de 1951 sur la liberté d'expression. Qu'il nous soit permis de considérer cette supposition comme très douteuse, car c'est dans le *Bulletin* lui-même que l'attitude de la Cour suprême est critiquée, alors même que la Constitution modifiée par l'amendement de 1951 contient une garantie supplémentaire fournie par la disposition prévoyant que les restrictions à la liberté d'expression doivent être "raisonnables". Il s'agit en l'espèce de l'affaire *Virendra contre Etat du Pendjab* (1957), A. 1957 S.C. 896 (901), qui est examinée dans l'article de M. Basu aux pages 184—185. La loi du Pendjab de 1956 sur les pouvoirs spéciaux (en matière de presse) était en cause dans cette affaire. L'*Indian Civil Liberties Bulletin* reproche à cette loi d'habiliter le pouvoir exécutif à imposer une censure préalable à tout périodique, à en interdire absolument la publication, à interdire l'entrée de tout périodique extérieur sur le territoire de l'Etat et à obliger tout périodique à publier des textes imposés par l'Etat. Il semble que les critiques formulées par le *Bulletin* devraient s'adresser plutôt à la Cour suprême qu'à M. Basu car celui-ci, dans les limites imposées par le plan général de son article, se contente de renvoyer à la disposition de la loi susmentionnée, en vertu de laquelle l'exécutif a pu exercer ces pouvoirs. M. Basu souligne d'ailleurs un point important, à savoir que la Cour suprême a annulé une disposition de la loi du Pendjab parce que celle-ci n'imposait aucune limite, ni quant à la durée de l'interdiction d'importation, ni quant au contenu même de la publication. En outre, la partie de la loi dont la Cour avait admis la validité stipulait qu'aucune restriction imposée à la liberté d'expression par le pouvoir exécutif ne devait rester en vigueur pendant plus de deux mois à dater du jour de la décision restrictive.

Il faut voir dans l'acuité avec laquelle l'opinion a pris conscience de l'importance des libertés civiles, et dans son empressement à critiquer toute limitation de leur exercice, des symptômes qui témoignent du bon équilibre de toute société libre. En revanche, il faut que des discussions sereines puissent avoir lieu sur les limites qui doivent nécessairement être assignées à ces libertés dans une société ordonnée, qu'il s'agisse de restrictions imposées par le pouvoir législatif ou de restrictions admises par une Cour suprême dans le cadre d'une constitution. C'est pourquoi nous croyons que l'on peut à la fois se féliciter de la controverse ouverte par l'*Indian Civil Liberties Bulletin* et remercier M. Basu d'avoir exposé, dans son article de la *Revue* et plus encore dans différents ouvrages savants, l'interprétation qui a été donnée de la Constitution de l'Inde par les tribunaux de ce pays.

LA RÉDACTION

RAPPORT DU COMITÉ D'ENQUÊTE SUR LA SITUATION AU KÉRALA

TABLE DES MATIERES

I. Introduction	141
II. Historique	144
III. Ordre chronologique des événements	148
IV. La violation du principe de la légalité	181
V. Les voies de recours constitutionnelles	199
VI. Résumé des conclusions	210
Annexe A	212
Annexe B	215

Note de la rédaction:

Témoins et témoignages:

Soixante dix-huit témoins au total se sont présentés devant le Comité: parmi eux, des avocats, des médecins, des prêtres, d'anciens ministres du Gouvernement du Kérala, des journalistes, des enseignants, des cadres du commerce, de l'agriculture et de l'industrie, des travailleurs et des commerçants. Faute de place, il n'a pas été possible de reproduire les témoignages in extenso, dans le présent document. Ils figurent toutefois dans le rapport du Comité et ont trait aux diverses questions suivantes:

- a) Inertie de la police.*
- b) Absences de poursuites dans des cas où elles se seraient imposées.*
- c) Remises et commutations de peines.*
- d) Obligation d'intenter des poursuites en justice, ou de menacer des fonctionnaires de telles poursuites, pour les amener à faire leur devoir et à apporter les remèdes qu'exigeait la situation.*
- e) Discrimination entre associations coopératives et syndicales différentes.*
- f) Entraves illégales apportées au commerce, sans opposition des autorités.*
- g) Entraves apportées à la possession du sol et de ses produits sans opposition des autorités.*
- h) Violences.*
- i) Détention illégale.*
- j) Actes de terrorisme.*
- k) Institution de tribunaux "populaires" dépourvus de compétence légale.*

I. INTRODUCTION

Lors de la séance qu'il a tenu le 3 août 1959, le Conseil exécutif de la Commission indienne de juristes (Section nationale indienne de la Commission internationale de Juristes) a été saisi de la proposition d'établir un comité d'enquête qui serait chargé d'examiner les violations de la Légalité qui auraient été commises dans l'état de Kérala pendant que le Gouvernement communiste était au pouvoir et d'apprécier l'état d'insécurité qui en serait résulté. Le Conseil exécutif a estimé qu'il y avait lieu d'instituer ce comité d'enquête, et il a confié au Président et au Secrétaire Général le soin de définir son mandat et de donner suite aux recommandations de la Commission.

En exécution de cette décision, un Comité d'enquête fut constitué le 2 septembre 1959; sa composition était la suivante:

Président:

Shri N. H. Bhagwati,
ancien juge à la Cour suprême de l'Inde.

Membres:

Shri M. P. Amin,
ancien procureur général de Bombay;
Shri M. K. Nambiar,
avocat à la Cour suprême;
Shri V. Shenai,
avocat à Ernakulam a été nommé Secrétaire du Comité.

Le mandat du Comité a été définitivement fixé le 7 septembre 1959. Le Comité devait enquêter et présenter son rapport sur les points suivants:

1. Le Principe de la Légalité tel que le conçoit la Constitution indienne avait-il été respecté pendant la période où le gouvernement communiste a détenu le pouvoir dans l'état de Kérala? Dans le négative, à quels points de vue ce Principe a-t-il été violé, affaibli ou indirectement attaqué?
2. Le Gouvernement n'avait-il pas, tout en respectant apparemment la Constitution, tenté de porter atteinte au Principe de la Légalité tel qu'il est énoncé dans la Constitution?

3. En quel sens les autorités politiques ont-elles eu recours à des manœuvres législatives ou administratives ou exercé autrement des pressions visant à porter atteinte au Principe de la Légalité ?
4. Quelles mesures seraient à prendre pour sauvegarder le Principe de la Légalité dans une situation analogue à celle qui a prévalu dans l'état de Kérala ?
5. Toutes autres questions se rapportant directement ou indirectement à l'enquête sus-mentionnée.

Le 9 septembre 1959, Shri Purshottam Trikamdas, Secrétaire général de la Commission indienne de juristes, priait par lettre-circulaire diverses personnalités, associations et organisations, professant ou non des opinions communistes et appartenant ou non à l'opposition, de lui adresser leurs observations sur toutes questions qu'elles jugeaient pertinentes, et d'y joindre la copie de tous documents qu'elles désireraient soumettre à l'examen de la commission. Il les informait également qu'après examen des mémoires reçus, le Comité se rendrait dans l'état de Kérala pour y entendre les personnes qui voudraient éventuellement témoigner devant lui. Dans sa lettre, le Secrétaire général soulignait que la Commission indienne de juristes se compose de juristes éminents, qu'elle est une organisation apolitique qui se préoccupe principalement de faire respecter et de renforcer le Principe de la Légalité, et que le Comité serait très heureux de pouvoir compter sur la coopération des destinataires. Cette lettre-circulaire a été envoyée en particulier au premier ministre et aux autres membres du cabinet communiste du Kérala, ainsi qu'à divers membres de l'assemblée législative affiliés au parti communiste du Kérala.

Lors de la séance régulière qu'il a tenu à Bombay le 4 octobre 1959 le Comité a reporté au 31 octobre 1959 la date limite pour la réception des mémoires, qui avait été fixée primitivement au 8 octobre 1959.

Le 8 octobre 1959, le Secrétaire du comité a lancé un appel par la voie de la presse du Kérala, priant tous les intéressés de lui communiquer les mémoires et tous documents pertinents avant l'expiration du délai fixé, et il déclarait que le Comité serait très reconnaissant à toutes les parties intéressées du concours qu'elles lui apporteraient dans la tâche que le Comité avait entreprise.

“Le Comité se compose uniquement de juristes, et il est étranger à tout parti ou mouvement de caractère politique. Il se préoccupe essentiellement de savoir si le Principe de la Légalité tel qu'il est énoncé dans la constitution a été respecté pendant la période où le gouvernement communiste a détenu le pouvoir dans l'état de Kérala.

Le Comité se propose de mener une enquête objective, dans les conditions qui viennent d'être indiquées, et il désire rassembler tous les éléments d'information nécessaires, et en particulier les documents qui pourraient l'aider à dégager une conclusion correcte”.

Outre cet appel au public par la voie de la presse, le Secrétaire du Comité avait adressé à certains des intéressés des lettres personnelles pour leur demander d'apporter leur témoignage. Le Secrétaire général de la Commission, et le Secrétaire du comité devaient recevoir au total quelque 450 communications de ce genre.

Certaines personnalités et organisations lui ont envoyé plusieurs communications et mémoires. Bien que ni le parti communiste ni aucun de ses membres ne lui aient soumis de mémoires, le Comité avait à sa disposition diverses publications émanant du Gouvernement du Kérala et du parti communiste qui constituent en quelque sorte la réponse du parti communiste aux diverses accusations formulées contre lui.

Le Comité devait tenir sa première séance publique à Ernakulam, Kérala, le 15 novembre 1959; il a encore tenu une réunion préliminaire à Ernakulam la veille, soit le 14 novembre 1959. Il a décidé à cette occasion qu'en ouvrant sa première séance le 15 novembre 1959, le président adresserait de nouveau un appel public aux divers partis, associations et organisations d'allégeance communiste, pour leur demander d'apporter leur concours au Comité, et de l'aider autant que possible à découvrir la vérité. Dans ces conditions, au début de la séance du 15 novembre 1959, le président donna lecture d'un document dans lequel, après avoir récapitulé les faits susmentionnés, il demandait au parti communiste et à ses membres de coopérer avec le Comité. Il fit remarquer que celui-ci disposait assurément des diverses publications du gouvernement communiste et du parti communiste, mais que ces publications reproduisaient de nombreuses déclarations qui n'étaient pas étayées par des témoignages ou des preuves matérielles et en conséquence, il les pria de collaborer sans réserve avec le Comité pour lui permettre d'arriver à la vérité. Le Comité exprima l'espoir que cet appel ne resterait pas vain, mais fit savoir qu'au cas où aucune réponse ne lui parviendrait, il n'aurait d'autre choix que de poursuivre l'enquête en utilisant les éléments d'information dont il disposerait, et de s'en remettre au jugement de ses membres, qui se prononceraient d'après la connaissance qu'ils auraient de l'affaire. Il a également fait connaître la date et le lieu de ses séances publiques et prié les parties intéressées de faire savoir à son Secrétaire si elles désiraient témoigner devant lui. Toutefois le parti communiste ne devait ni soumettre de mémoire ni déléguer de témoin.

Le parti du Congrès n'a pas lui non plus apporté au Comité toute l'aide attendue. Les demandes de communication de documents publics que le Comité a adressées au centre du parti et à l'actuel Gouvernement du Kérala sont demeurées sans réponse, et tout ce que le Comité a pu obtenir, c'est d'avoir accès aux documents publics au même titre que les autres citoyens pour autant qu'il ne s'agit point de documents réservés ou confidentiels, et de faire établir moyennant paiement des frais des copies certifiées conformes des documents qui, de l'avis des fonctionnaires compétents, n'étaient ni réservés ni confidentiels et pouvaient donc à ce titre être mis à la disposition du public.

De telles dispositions n'ont évidemment pas été d'un grand secours au Comité. Le parti du Congrès d'une façon générale, et les dirigeants et les membres les plus importants du parti en particulier, n'ont pas cru devoir soumettre de communication ou de mémoire au Comité, pas plus qu'ils ne lui ont apporté de témoignage verbal. Ils se consacraient alors entièrement à la campagne électorale, de même que les membres des autres partis, à savoir le parti socialiste Praja (P. S. P.), le parti socialiste révolutionnaire (P. S. R.), la ligue musulmane, etc...

Toutefois, lors des séances publiques qu'il a tenues à Ernakulam, à Calicut, à Guruvayur et à Trivandrum, le Comité a pu entendre de nombreux témoins, grâce aux efforts du secrétaire et de ses collaborateurs dévoués.

Le Comité a tenu des séances publiques à Ernakulam les 15 et 16 novembre, à Calicut les 17, 18 et 19 novembre, à Guruvayur le 20 novembre, à Ernakulam à nouveau les 21 et 22 novembre et à Trivandrum les 24, 25, 26 et 27 novembre; il a entendu au total 78 témoins, dont Shri Thykad Subramania Iyer, ancien avocat général de l'état de Travancore-Cochin, Shri K. Kuttikrishman, ancien avocat général de l'état de Madras, Shri Kalathil Velayudhan Nair, ancien ministre de l'état de Travancore-Cochin, Shri Panampally Govinda Menon, ancien premier ministre de l'état de Travancore-Cochin, Shri N. Narayana Menon, avocat, Shri M. K. Raja, directeur, Guruvayur Dewaswon, Shri K. P. Abraham et Shri K. T. Thomas, avocats à Ernakulam, le R. P. Vadakkan, qui a dirigé le mouvement de libération au nom des catholiques, Shri K. B. Menon, député au Parlement, Shri K. R. Elangath, ancien ministre de l'état de Travancore-Cochin, Shri T. K. Narayana Pillai, ancien premier ministre de l'état de Travancore-Cochin, Shri Manath Padmanabhan, chef des Vimochan Samiti, Shri M. K. Kuriakose, président de l'Association des planteurs du Kerala, et Shri Pattom A. Thamu Pillai, ancien premier ministre de l'état de Travancore-Cochin, ainsi que plusieurs juristes et personnes affirmant avoir été victimes de la politique du gouvernement communiste du Kerala.

Le Comité a examiné, dans le recueillement de sa conscience et avec le plus grand soin, les éléments de preuve dont il était saisi, notamment les diverses publications émanant du parti communiste, en vue de faire toute la lumière sur les diverses accusations et contre-accusations formulées par et contre les parties intéressées, et il a enregistré ses conclusions sur l'objet de l'enquête en n'écoutant que son propre jugement.

II. HISTORIQUE

L'état de Kerala, situé sur la côte sud-ouest de l'Inde, se compose actuellement de certaines parties de l'ancien état de Travancore, de l'ancien état de Cochin et de certaines régions de l'ancien état de Madras, qui ont été regroupées conformément aux recommandations de la Commission de réorganisation des états. Il connaît des difficultés nombreuses et constantes. En effet, non seulement il est aux prises avec une forte pression démographique sur la terre cultivable, mais aussi il doit tenir compte de la situation agraire (faible superficie des exploitations par habitant), de la modicité des revenus agricoles, et du chômage et du sous-emploi toujours croissants. En outre il doit faire face à la pénurie des denrées alimentaires. Il possède d'abondantes richesses minérales, représentées par des gisements de minéraux lourds, tels que la monozite, le rutile, l'ilminite, etc. qui ont une grande valeur stratégique pour le pays. On trouve également du kaolin dans diverses régions de l'état. De très nombreux cours d'eau lui fournissent en abondance de l'eau et de l'électricité à bon marché, et il possède déjà un réseau de transport bien développé et une main-d'œuvre nombreuse, intelligente et efficace. Toutefois, l'état ne s'est industrialisé que très lentement faute de capitaux et de personnel qualifié, faute aussi d'un inventaire de ses possibilités industrielles. Cette prise de conscience tardive des besoins du Kerala en matière de développement industriel doit aussi être attribuée en partie au manque d'esprit d'initiative et de hardiesse des divers gouvernements qui se sont succédé depuis 1947. L'état de Kerala est, de tous les états de l'Inde, celui qui compte le plus d'habitants sachant lire et écrire - environ 50 % de la population.

Le taux de scolarité dépasse 90 %. Ces progrès extraordinaires de l'instruction ne font qu'accentuer les problèmes du chômage déjà aigus, en particulier dans le cas des travailleurs instruits. Il existe rien moins que 29 journaux, pour la plupart des quotidiens en langue Malayalam, outre d'innombrables hebdomadaires et périodiques qui paraissent dans les divers centres mais ont une large diffusion dans tout l'état et sont lus avec avidité par la population. Au Kérala, la politique est un passe-temps national, et les journaux font entrer la polémique politique dans des millions de foyers. Il est naturel que les choses se passent ainsi dans un état où l'on compte tant de personnes sachant lire ou écrire, là où la densité de la population est si forte et le chômage si répandu. Les innombrables travailleurs réduits à l'inactivité se tournent naturellement vers la politique, et deviennent la proie d'un vague extrémisme très sensible à l'influence communiste.

Etant donné le tableau que l'on vient de brosser de l'économie de l'état, on pourrait s'attendre que les différents partis politiques aient au moins quatre points à leur programme: 1) stabilité du gouvernement, 2) prise de conscience des problèmes qui se posent à l'état, 3) établissement d'un programme socio-économique permettant de résoudre efficacement ces problèmes et 4) impartialité de l'administration, garantissant à l'état tout entier, et non pas à tel ou tel parti seulement, les fruits de la prospérité! Toutefois, les partis politiques ont eu depuis 1947 un comportement qui a déçu ces espoirs.

Après la proclamation de l'indépendance de l'Inde en 1947, l'état de Travancore adhéra à l'Inde et organisa en 1948 ses premières élections générales au suffrage universel des citoyens adultes. Le 2 mars 1948, le premier ministre du parti du Congrès se constituait sous la présidence de Shri Pattom Thanu Pillai. Toutefois, ce ministère devait tomber sept mois après sa formation, lors de l'adoption d'une motion de censure facilitée par les dissensions et les rivalités internes qui se manifestaient au sein du parti du Congrès lui-même. Shri T. K. Narayana Pillai devint à son tour premier ministre dans le courant d'octobre 1948, et était encore en fonction au moment où les états de Travancore et de Cochin fusionnèrent le 1er juillet 1949. Les particularités régionalistes ne devaient cependant pas tarder à se manifester, et revendications et contre-revendications furent avancées au nom des groupes de Travancore et de Cochin, respectivement. Shri T. K. Narayana Pillai démissionna en décembre 1950, après s'être maintenu à son poste pendant 27 mois environ, et c'est Shri C. Kesavan qui lui succéda à la tête du ministère. Le parti du Congrès devait continuer à s'affaiblir pendant son ministère. Les exigences du groupe de Cochin soulevaient des difficultés, et c'est Shri Pillai qui reprit la direction du ministère jusqu'aux premières élections générales de l'Inde, qui eurent lieu en 1951—1952. Le parti du Congrès de l'état de Kérala affronta les élections avec un prestige diminué, divisé et affaibli par les querelles intestines. Le sort du parti s'en ressentit évidemment aux élections, et il n'obtint que 48 des 108 sièges de l'assemblée. Lorsque le parti du Congrès, qui comptait le plus de représentants à l'Assemblée de l'état, fut appelé à ce titre à former le ministère, il dut faire appel à l'appui du parti du Congrès Tanil Nad de Travancore (C. T. N. T.) et à quelques indépendants pour s'assurer la majorité. L'esprit communal joua un rôle dominant dans l'élection de Shri A. J. John (chrétien) à la direction du parti. Toutefois, le gouvernement de coalition présidé par ce dernier n'eut qu'une brève existence. Le C. T. N. T. demanda à devenir, au sein du parti du Congrès, une section provinciale distincte, dont la juridiction s'étendrait aux

Taluqs de langue tamil de l'état de Travancore-Cochin; cette demande fut rejetée, et le C. T. N. T. ayant retiré son appui à la coalition, le ministre John dut démissionner en septembre 1953. L'Assemblée fut alors dissoute, et de nouvelles élections eurent lieu en 1954. Les éléments de gauche de diverses tendances conclurent des alliances électorales et le parti du Congrès n'obtint que 45 des 117 sièges de l'Assemblée. Une fois de plus, aucun parti ne disposa de la majorité absolue au parlement, et le parti du Congrès permit au parti socialiste Praja (P. S. P.) de former avec son appui un ministère présidé par Shri Pattom Thanu Pillai. L'alliance du parti du Congrès et du parti socialiste Praja fut cependant agitée et tumultueuse, et elle ne dura pas plus de 9 mois. Le parti du Congrès et le C. T. N. T. retirèrent leur appui au ministère du parti socialiste Praja, qui tomba en février 1955. Par la suite, le parti du Congrès s'assura l'appui de C. T. N. T. et de deux membres du P. S. P. pour former un ministère présidé par Shri Panampilly Govinda Menon qui s'appuya sur une majorité incertaine. Pendant la durée de son ministère, la rivalité régionale entre les membres des groupes du Travancore et du Cochin s'accrut, et le premier ministre lui-même fut accusé de corruption et de népotisme dans certaines affaires bien définies. Bien que la Commission supérieure d'enquête du parti du Congrès l'eût, après enquête, lavé de ces accusations, six membres du groupe dissident démissionnèrent du parti du Congrès, et le dernier ministère de ce parti s'effondra en mars 1956. L'opposition disposait alors d'une nette majorité, car le parti communiste, le parti socialiste révolutionnaire (P. S. R.) et le parti socialiste du Kerala avaient offert leur appui inconditionnel au parti socialiste Praja en lui demandant de former un ministère dirigé par Shri Pattom Thanu Pillai. Toutefois, le parti du Congrès manœuvra pour faire dissoudre l'Assemblée, et le gouvernement direct du Président fut proclamé à cet effet dans l'état le 23 mars 1956. Cette initiative, l'événement l'a prouvé, a beaucoup nui à la popularité et au prestige du parti du Congrès. Elle lui a valu non seulement le ressentiment des autres partis, mais aussi la désaffection de bon nombre de ses anciens partisans. Depuis les premières élections qui avaient eu lieu dans l'état de Travancore en 1948 jusqu'à la proclamation du gouvernement direct du Président — soit une durée de 8 ans — il y avait eu trois élections dans l'état de Kerala, qui avait vu se succéder neuf gouvernements et 36 ministres; les groupements communaux, les rivalités régionales, et le défaut d'organisation de l'appareil du parti, qui eût gagné à être fort et discipliné affaiblirent le parti du Congrès lorsqu'il fut appelé à former un gouvernement autonome. En outre, moins que tout autre, le parti du Congrès ne pouvait compter sur la fidélité de la masse et la discipline des cadres du parti. Sa puissance tenait essentiellement à quelques personnalités éminentes ou à des chefs de groupe qui défendaient les intérêts divers de certaines communes ou régions et se refusaient à faire abstraction de leurs ambitions mesquines. Les chefs ont négligé d'organiser le parti, et le parti a perdu progressivement contact avec les masses. Dans l'état de Travancore-Cochin, la chute du gouvernement a toujours été provoquée par l'indiscipline qui régnait dans les rangs du parti du congrès, et jamais par les manœuvres des partis de l'opposition. Shri Panampilly Govinda Menon l'a déclaré sans ambages dans le discours qu'il a prononcé lors de sa démission en mars 1956, et Shri U. M. Dhebar, l'ancien président du parti du Congrès, a dit un jour qu'il ne connaissait pas un seul dirigeant important du parti du Kerala qui n'eût à un moment ou l'autre tenté de faire tomber un ministre.

Dans sa forme actuelle, l'état de Kérala a été créé le 1er novembre 1956, quelques mois avant les secondes élections générales de l'Inde. La carte a été dessinée à nouveau; neuf Taluqs Tamil ont été transférés dans l'état de Madras et le district de Malabar de l'état de Madras incorporé au nouvel état de Kérala.

Les deuxième élections générales eurent lieu en 1957; le parti du Congrès devait affronter les élections divisé par les factions et par les rivalités régionales; son prestige avait souffert des allégations de corruption et des manœuvres douteuses auxquelles le chef du parti avait eu recours pour faire proclamer le gouvernement direct du président. Les voix recueillies par les communistes venaient pour la plupart d'électeurs qui refusaient de couvrir les erreurs et les insuffisances du parti du Congrès.

Le parti communiste avait été interdit lors des premières élections générales de 1951-1952. Certains communistes sortis de prison se présentèrent toutefois sous l'étiquette d'indépendants, et ils obtinrent 25 sièges à l'assemblée et 15,5 % du total des voix. Aux nouvelles élections de 1954, les communistes figurèrent en tête des listes de l'union des gauches (*United Leftists Front*) et à l'époque, le P. S. P. lui-même conclut un accord électoral avec l'U. L. F. Les éléments de gauche se renforcèrent et se rapprochèrent du pouvoir. Au moment de la proclamation du gouvernement direct du Président, en 1956, le parti communiste s'appuyait fermement sur les travailleurs, les étudiants et les jeunes chômeurs, et peu à peu l'on vint à assimiler l'union des gauches au parti communiste. La technique des communistes et de l'union des gauches s'est révélée extrêmement fructueuse au moment des élections. Les travailleurs, les paysans, les écrivains et les intellectuels qui avaient adhéré à l'union des gauches plutôt que de soutenir le parti du Congrès finirent tous par se retrouver dans le camp communiste et par appuyer les militants du parti, de sorte qu'ils aidèrent beaucoup les communistes au moment des élections générales de 1957. Le parti du Congrès fit le jeu des communistes en déclarant avant les élections que le choix devait se faire entre le parti du congrès et le parti communiste. Etant donné les dissensions et les maladroites du parti du Congrès, il y avait presque dans cet appel une invite à voter pour les communistes à l'exclusion de tout autre parti. L'organisation disciplinée, monolithique du parti communiste était en mesure d'écraser les rangs divisés et désorganisés du parti du Congrès. En proclamant sa foi en la démocratie, et en promettant, dans le même temps, de faire table rase de l'ancien ordre établi de l'état de Kérala, les communistes obtinrent l'audience des masses, et celles-ci, lassées de l'instabilité politique et de l'incurie des gouvernements précédents, répondirent à son appel en donnant leur chance aux communistes qu'une vague de mécontentement devait ainsi porter au pouvoir en avril 1957.

En apportant massivement ses voix au parti communiste, le peuple du Kérala n'entendait pas souscrire à une idéologie. Ce faisant, il a plutôt tenté d'obtenir la stabilité politique à laquelle il aspirait. En appelant les communistes au pouvoir, les électeurs du Kérala n'ont fait que protester contre l'instabilité gouvernementale qui paralysait l'état depuis 1948 et qui l'avait empêché d'améliorer leur sort.

Telles sont les conditions dans lesquelles les communistes ont formé le 5 avril 1957 le ministère présidé par Shri E. M. S. Namboodiripad.

III. ORDRE CHRONOLOGIQUE DES ÉVÉNEMENTS

C'est sous les meilleurs auspices que le ministère communiste du Kérala a accédé au pouvoir le 5 avril 1957. De nombreux journaux importants et des hommes politiques de premier plan saluèrent son arrivée au pouvoir comme une expérience à laquelle ils attachaient beaucoup d'importance étant donné la foi que l'Inde proclamait en la doctrine de la coexistence. Le Président de la République de l'Inde lui-même, M. Rajendra Prasad, exprima les sentiments et l'attitude du Congrès et du gouvernement de l'Inde à l'égard du premier ministre communiste de l'état de Kérala, lorsqu'à l'occasion de la visite qu'il fit dans cet état le 14 août 1957, il s'exprima en ces termes:

"Je me réjouis de penser que la grande expérience actuellement en cours dans votre état offrira non seulement à d'autres états, mais au pays tout entier, l'exemple d'hommes qui en dépit de leur divergences réussissent à coexister et à travailler ensemble dans l'intérêt commun".

Toutefois, il y a intérêt à observer ce que fut en l'occurrence l'attitude du parti communiste en général, et celle du ministère communiste de l'état de Kérala en particulier.

Shri S. A. Dange, le jour même où le ministère prit ses fonctions, affirmait que "bien que le ministère communiste de l'état de Kérala se propose de fonctionner en conformité de la constitution, il s'ensuit pas qu'il s'écartera des principes du marxisme, du léninisme et du stalinisme qui lui tiennent à cœur. Nous autres communistes n'avons pas changé. Que nul ne s'y trompe. Nous restons ce que nous sommes".

Shri B. T. Randive, l'un des autres dirigeants importants du parti communiste, déclarait qu'il avait immédiatement senti que le parti du Congrès et ceux qui avaient des intérêts établis dans l'état de Kérala, conspiraient pour créer des difficultés au gouvernement communiste et commençaient à proférer des menaces. Il ajoutait que toute faiblesse du gouvernement amènerait une fois encore les communistes à recourir à des méthodes insurrectionnelles.

Shri P. Sundarayya, autre dirigeant communiste, affirmait de son côté que si le gouvernement de l'Union ne donnait pas sa sanction à la politique du ministère du Kérala, le parti communiste recourrait à d'autres moyens.

Le premier ministre du Kérala adopta un ton plus conciliant. Immédiatement après avoir juré fidélité à la constitution, il fit la déclaration suivante:

"Il nous faut travailler dans le cadre d'un système qui comporte certaines règles et limites que nous n'aimons pas, mais nous désirons travailler conformément à la Constitution et tenterons d'appliquer les dispositions de la Constitution pour amender la Constitution elle-même".

En fait, le Secrétaire du Parti communiste du Kérala reconnaissait que;

"Remporter les élections conformément à la Constitution ce n'est pas faire une révolution. Nous n'allons pas faire des miracles en procédant à des modifications radicales".

Shri Ajoy Ghosh, secrétaire général du parti communiste, déclarait que le ministère communiste de l'état de Kérala appliquerait le programme du parti du Congrès d'une façon efficace et plus expéditive que celui-ci ne l'aurait fait lui-même. De même, le premier ministre disait pour sa part que le but premier du parti communiste serait de mettre en œuvre la politique que le parti du Congrès avait préconisée mais n'avait pas su traduire dans les faits. Un autre ministre communiste alla plus loin et déclara: "Nous sommes, si l'on peut dire, les véritables membres du Parti du Congrès". Reste à savoir dans quelle mesure ils ont réalisé ces pieuses intentions.

Il est nécessaire pour cela de retracer chronologiquement la suite des événements qui se sont produits entre le 5 avril 1957, date à laquelle les communistes ont accédé au pouvoir dans l'état de Kérala, et le 31 juillet 1959, date de la proclamation du gouvernement direct du Président.

5 avril 1957: Les communistes accèdent au pouvoir et constituent un ministère dirigé par Shri E. M. S. Namboodiripad, premier ministre.

Du **9 avril 1957** au **26 avril 1957**, les goondas¹ communistes se livrent à des attentats sporadiques contre les non-communistes, ainsi qu'il ressort d'extraits des journaux *Mathrubhoomi*, *Thozhilali* et *Express*.

12 avril 1957: Dix personnes inculpées dans l'affaire du poste de police d'Edapalli, deux personnes accusées de meurtre dans l'affaire Kavumbayi Anakkaran, trois personnes accusées de meurtre dans l'affaire Pariyaram, qui toutes avaient été condamnées à la prison perpétuelle, sont libérées et accueillies à leur sortie de la prison par des communistes, qui leur offrent des guirlandes et les font défiler dans toute la ville (voir l'*Express* du 13 avril 1957).

26 avril 1957 (environ): le gouvernement communiste promulgue l'ordonnance de 1957 portant interdiction des expulsions.

27 avril 1957: A Shertallay, quelque 200 membres du parti communiste et leurs sympathisants se munissent d'armes meurtrières et tentent d'ensemencer des terres appartenant aux Puthen Kuttill Shenais qui les exploitent. Ces derniers, pressentant leurs intentions criminelles, se rendent dans leurs champs pour les empêcher d'y pénétrer; ce faisant, ils sont tous grièvement blessés, et 8 d'entre eux sont admis à l'hôpital. Telle a été la conséquence immédiate de l'ordonnance de 1957 portant interdiction des expulsions (voir *Express* et *Thozhilali*, 28 avril 1957).

2 mai 1957: Gangadharan, un travailleur membre du Congrès national des syndicats de l'Inde (I.N.T.U.C.), meurt poignardé.

7 mai 1957: Le premier ministre réfute devant l'Assemblée de l'état l'assertion selon laquelle l'insécurité a augmenté dans l'état.

8 mai 1957: En réponse à une question de Shri Ponnara Shreedhar, le ministre de la Justice et de l'Intérieur, Shri V. R. Krishna Iyer déclare que pendant le mois d'avril 1957, 29 personnes condamnées à la prison à vie et 5 autres personnes condamnées à des peines de 8 ou 10 ans de prison,

Goonda: bandit.

ont été libérées (y compris les 15 personnes libérées le 13 avril 1957, comme on l'a indiqué ci-dessus) (voir Annexe III au vol. I, no. 5 des comptes rendus de l'Assemblée législative du Kérala, 8 mai 1957).

9 mai 1957: Shri P. T. Chacko soumet à l'approbation de l'Assemblée législative de l'état de Kérala une résolution aux termes de laquelle:

"La Chambre désapprouve la proposition du gouvernement tendant à commuer les peines de mort prononcées par les tribunaux compétents en peine d'emprisonnement à vie".

Cette résolution est examinée, puis rejetée par les Chambres après de longs débats.

Du 12 mai 1957 au 29 juin 1957: Les syndicats et les travailleurs se livrent à des déprédations et à des actes illégaux dans dix plantations de Travancore en vue de forcer les employeurs à accéder à leurs demandes. Les employeurs, ainsi qu'ils l'indiquent dans une lettre que l'Association des planteurs de Travancore adresse au premier ministre le 15 juillet 1957, se plaignent de ce qu'il leur est extrêmement difficile d'obtenir, la protection de la police.

17 mai 1957: Au cours d'une grève à la plantation Kottanad inspirée par les syndicats d'obédience communiste, les femmes et les enfants habitant la maison de l'intendant et de l'intendant-adjoint de la plantation sont enfermés dans la maison, sans nourriture ni eau potable. La police ne peut leur être d'aucun secours, et lorsque deux agents se rendent sur les lieux pour tenter de donner de l'eau aux membres de la famille de l'intendant, les grévistes s'emparent par la force des récipients et renversent l'eau qui s'y trouve (voir le discours prononcé par Shri P. P. Ummer Koya devant l'Assemblée législative du Kérala le 14 juillet 1957, volume I, comptes rendus de l'Assemblée législative du Kérala, p. 1171).

7 juin 1957: Shri Hussein Gani, membre de l'Assemblée législative, signalé dans son discours qu'à Poonthura, dans la région rurale environnant Trivandrum, le 1er juin 1957, certains éléments ont attaqué des magasins et des maisons appartenant à des musulmans. Il a enquêté sur l'affaire, et constaté que ces magasins et ces maisons ont bien été attaqués et que certains magasins ont perdu des marchandises pour une valeur de plusieurs milliers de roupies. Il mentionne également un autre incident, au cours duquel non seulement des marchandises ont été emportées, mais encore le propriétaire du magasin, un certain Krishnan qui a été poignardé sous les yeux de la police, a dû être emmené à l'hôpital. (voir Comptes rendus de l'Assemblée législative du Kérala, vol. I, no. 8, page 585).

15 juin 1957: Le premier ministre laisse entrevoir à la tribune de la Chambre ce que seront les directives générales données à la police et déclare qu'il éliminera complètement l'ancienne politique d'après laquelle la police défendait des intérêts de classe contre ceux des travailleurs agricoles et des masses laborieuses (voir Comptes rendus de l'Assemblée législative du Kérala, vol. I, no. 14, 15 juin 1957, pp. 1229—31).

5 juillet 1957: Le correspondant spécial du *Mathrubhoomi* qui publie la statistique de tous les cas dans lesquels les poursuites ont été suspendues depuis la formation du gouvernement communiste, indique qu'il y eu 200

cas de ce genre, et qu'il s'agit non pas non seulement de délits mineurs mais de crimes graves, tels qu'incendie criminel, meurtre, vol avec effraction et brigandage à main armée. Des membres du P. S. P., du P. S. R. et de l'INTUC n'étaient impliqués que dans quelques-unes de ces affaires seulement. Dans toutes les autres, les inculpés étaient des communistes.

7 juillet 1957: le *Mathrubhoomi* publie les précisions suivantes au sujet de l'article qu'il fait paraître le 5 juillet 1957: après avoir rassemblé des indications détaillées sur 119 affaires, il a constaté que 106 d'entre elles concernaient uniquement des communistes. Dans deux affaires seulement, les inculpés étaient des travailleurs affiliés à l'INTUC et dans 5 autres des membres du P. S. R.; les membres du P. S. R. et de l'INTUC étaient accusés de dommages à la propriété d'autrui et d'autres délits analogues. Les communistes étaient accusés d'atteinte à la sécurité, d'agression, de brigandage à main armée, de meurtre, etc.; les chefs d'accusation comprenaient tous les principaux crimes tombant sous le coup du Code pénal de l'Inde. L'instruction de deux affaires de meurtre dans lesquelles 56 communistes étaient impliquée a été suspendue.

23 juillet 1957: Lors d'une conférence de presse qu'il donne à Trivandrum, le premier ministre fait une déclaration sur l'attitude de la police. Il reconnaît que les conditions dans lesquelles la police fait respecter la loi et assure le maintien de l'ordre dans l'état ont fait l'objet d'innombrables allégations, tant au sein des organes législatifs qu'en dehors d'eux depuis que le gouvernement communiste a accédé au pouvoir, mais il déclare que ces allégations visent la conception générale que le gouvernement se fait du rôle de la police dans le maintien de l'ordre public. Selon ces allégations, la politique poursuivie délibérément par le gouvernement aurait complètement démoralisé les forces de police et entraîné l'anarchie par voie de conséquence. Le premier ministre expose donc la politique du gouvernement en la matière, et énonce les principes qui devront guider les interventions de la police en régime communiste.

17 août 1957: l'Association des planteurs du Sud de l'Inde (United Planters' Association of South India) adresse au premier ministre une lettre relative au maintien de l'ordre public dans les districts des plantations, dans laquelle elle indique que les employeurs et les travailleurs non communistes de l'état de Kérala, continuent d'être harcelés et tourmentés par les travailleurs communistes.

19 août 1957: une démonstration de protestation avec déploiement d'un drapeau noir est organisée à Alleppey à l'occasion de la visite du ministre de l'éducation. Un groupe de communistes attaquent brutalement les participants en plein jour, et les forces de police assistent à la scène sans intervenir. 70 personnes sont blessées, et quatre admises à l'hôpital dans le coma.

21 août 1957: Thomas Varghese, dit Varkhan, l'une des victimes de l'attaque ci-dessus, décède des suites de ses blessures.

31 août 1957: Shri M. C. Abraham propose à l'Assemblée législative une résolution sur l'anarchie qui règne dans l'état:

"La Chambre se préoccupe vivement des progrès de l'anarchie dans l'état de Kérala".

A la fin de la discussion, Shri V. R. Krishma Iyer déclare qu'aucun délinquant n'échappera au châtement, et que tous les coupables seront jugés, et la résolution est rejetée.

15 septembre 1957: le chef du bureau d'information de l'association des Planteurs du sud de l'Inde publie une déclaration dans laquelle il résume les rapports que les planteurs viennent de lui adresser sur le maintien de l'ordre public, rapports qui montrent qu'après une amélioration passagère de la situation le nombre des incidents semble de nouveau augmenter.

12 octobre 1957: MM. Achuthan Nair, Krishman Nair et Apputtan Nair, membres de l'INTUC qui militent activement dans le mouvement syndicaliste à Amballore, sont enlevés et impitoyablement battus par des travailleurs affiliés au syndicat communiste (voir l'*Express* du 13 octobre 1957).

15 octobre 1957: les citoyens respectueux de la Loi de Tellicherry présentent un mémoire à Shri V. R. Krishma Iyer. Dans ce mémoire ils prient le ministre d'empêcher les exactions communistes dans la localité, et protestent contre les incidents récents au cours desquels les membres d'une organisation communiste locale ont attaqué quelques éléments non communistes (voir *Mathrubhoomi* du 17 octobre 1957).

18 octobre 1957: l'Association des planteurs du sud de l'Inde répète que l'anarchie augmente dans les plantations du Kérala, et signale deux incidents dont l'un s'est produit dans la plantation Kumamasha et l'autre dans la plantation Merokistome (voir *Mathrubhoomi* du 19 octobre 1957).

23 octobre 1957: Shri T. V. Thomas déclare au cours d'une causerie avec les journalistes que le gouvernement envisage de charger une personne qui aurait au moins le rang de juge d'un tribunal de première instance d'enquêter sur les allégations relatives à l'anarchie qui règne dans les plantations (voir *Mathrubhoomi* du 24 octobre 1957). Cette promesse n'a jamais été tenue.

26 octobre 1957: un groupe de plus de 200 communistes armés de bâtons ferrés, de poignards, etc. attaquent les travailleurs de la plantation Vengakkotta à Wymad. Huit de ces derniers sont emmenés à l'hôpital grièvement blessés. La vie de trois d'entre-eux est en danger. Les travailleurs communistes Shivaraman et Kunjunni sont arrêtés à la suite de ces incidents (voir *Mathrubhoomi* et *Thozhūlali* du 29 octobre 1957).

5 novembre 1957: le premier ministre fait une nouvelle déclaration à Calcutta, dans laquelle il énonce à nouveau les directives données à la police.

13 décembre 1957: un certain Shri P. C. Joseph, propriétaire d'une cocoteraie dans les environs de Chittattukara, et ses ouvriers qui sont en train de ramasser des noix de coco, sont entourés par un groupe de goondas qui font irruption dans la propriété et les empêchent de ramasser les noix de coco, et aussi de quitter la plantation. Deux agents de police en civil qui se trouvaient là tentent de s'interposer mais les goondas leur répondent;

"C'est une affaire qui concerne les travailleurs, vous n'avez pas le droit de vous en mêler".

Le poste de police de Chowgaht est alerté mais l'inspecteur adjoint n'arrive sur les lieux que dans la soirée. Les goondas commencent à ramasser les noix de coco sous le regard impuissant de l'inspecteur adjoint. A la nuit, les Goondas quittent les lieux en emportant une lourde charge de noix de coco, et en criant des slogans. Les goondas sont membres du syndicat communiste alors que les travailleurs engagés par Shri Joseph sont affiliés à l'INTUC (voir *Thozhilali* du 15 décembre 1957, et *Mathrubhoomi* du 22 décembre 1957).

21 décembre 1957: vers 23 heures 30, un groupe de goondas communistes tendent un guet-apens à Shri Iyyunni, secrétaire local du P. S. P., et à un travailleur de l'Alagappa Nagar, et les tuent à coups de poignard; ils s'en prennent également à Varghese, frère d'Iyyunni, qui peut s'échapper grièvement blessé (voir *Thozhilali* du 24 décembre 1957).

6 janvier 1958: un travailleur communiste notoire, dénommé Naraynam, attaque K. A. George, membre du comité du parti du Congrès du district de Trichur et secrétaire de l'Association des Instituteurs, à 10 milles d'Ernakulam alors que la victime rentre chez elle après avoir assisté à la réunion d'un groupe de travail du parti du Congrès; la victime est admise à l'hôpital de Perumbavoor. La police enregistre la plainte et, en dépit de ses déclarations catégoriques, n'arrête pas l'agresseur.

11 janvier 1958: à la veille du dépôt d'une motion de censure contre le commissaire municipal de Mattancherry, deux membres du conseil municipal qui se rendent au siège du conseil en voiture, sont attaqués par des goondas communistes qui guettaient à proximité de la route: leur voiture est arrêtée et l'un d'eux, Shri Cherian est entraîné de force dans une autre voiture et enlevé; l'autre, Shri Kunni Mahomed est poignardé et il est emmené blessé à la réunion du conseil puis admis à l'hôpital (voir *Mathrubhoomi* du 12 janvier 1958).

25 janvier 1958: Kunnankulan, secrétaire du P. S. P., Shri A. L. Pothur, son père et son frère sont poignardés par des goondas communistes. Ils sont admis à l'hôpital civil de Trichur (voir *Thozhilali* du 25 janvier 1958).

27 janvier 1958: un inspecteur adjoint et cinq agents de police font irruption dans une maison à Nemon près de Trivandrum. Ce détachement de police demeure bloqué pendant 90 minutes.

Une plainte pour entrave à l'action de la force publique est déposée contre 21 personnes, dont un membre communiste de l'Assemblée de l'état (voir *Times of India* du 28 janvier 1958).

8 février 1958: des personnes appartenant à des partis non communistes abandonnent Pannor et les villages voisins pour Tellicherry, parce qu'elles sont en butte à l'espionnage et aux attaques des communistes depuis plusieurs jours. La situation est devenue très grave dans la région. On dit que le parti communiste délivre des laissez-passer aux personnes qui doivent traverser la région. Les laissez-passer portent les mots "à laisser en liberté" ainsi que la signature d'un certain Shri K. Kumaran, l'un des chefs du parti communiste de Chambat (voir *Mathrubhoomi* du 9 février 1958).

19 mars 1958: Shri V. R. Krishna Iyer, ministre de l'intérieur de l'état de Kérala reconnaît devant l'Assemblée législative que la situation est tendue dans le village de Pannor, dans le nord de l'état, depuis octobre 1957, et qu'il y a eu de violentes bagarres entre les travailleurs membres du P. S. P. et les travailleurs communistes. Les routes ont servi de champs de bataille. Le ministre de l'intérieur déclare que la police n'a pu enrayer la criminalité parce qu'elle n'a pu obtenir de la population ni information, ni témoignage (voir *Times of India* du 20 mars 1958).

27 mars 1958: Shri M. N. Govindan Nair, secrétaire du parti communiste du Kérala, déclare que les actes de violence se multiplient dans certaines parties de l'Etat, et affirme que ces incidents sont imputables à certains milieux qui cherchent à faire échouer les mesures progressistes du Gouvernement communiste et d'affaiblir sa situation financière. Selon lui, depuis avril 1957, sont systématiquement organisés dans l'état les agressions et les assassinats de travailleurs communistes. Les communistes ont dû avoir recours à la violence, mais "ce fut toujours par souci de légitime défense". Le secrétaire du parti reconnaît toutefois que la population de l'état éprouve un "complexe de peur", mais il en attribue la cause aux "activités dangereuses" de certains milieux (voir *Times of India* du 28 mars 1958).

6 avril 1958: un an après l'arrivée au pouvoir du Parti communiste dans l'état de Kerala, le premier ministre écrit dans *New Age* que la police et les autres organes de l'état font de leur mieux pour appliquer la politique du gouvernement.

16 avril 1958: dans un communiqué à la presse au cours du Congrès communiste d'Amritsar, Shri P. Ramamurti, chef communiste de Tamilnad, déclare que, pendant l'année qui a suivi l'accession au pouvoir du parti communiste, il a pu recueillir 25 millions de roupies pour la caisse du parti (voir *Thozhilali* du 17 avril 1958).

16 mai 1958: les électeurs de Devikulam se rendent aux urnes pour une élection partielle.

19 mai 1958: les résultats de l'élection partielle sont proclamés: c'est la candidate communiste, Mme Rosamma Punnoose, qui est élue, ayant battu le candidat du parti du Congrès, à une forte majorité.

1er juin 1958: prenant la parole au cours d'une réunion publique à Coimbatore, le premier ministre prononce son discours sur le thème de la "guerre civile" et adresse une mise en garde aux membres du parti du Congrès, du P. S. P. et des autres partis non communistes: la "prétendue union des forces démocratiques" contre le parti communiste risque de diviser la population en deux camps, et d'engendrer le désordre et la discorde dans le pays. Il leur rappelle l'exemple de la Chine et leur demande s'ils désirent que les choses se passent de la même façon en Inde.

Les événements qui suivirent sont fort justement décrits à la page 95 de l'ouvrage *Kerala Under Communism* ("L'état de Kérala sous le régime communiste", publication du Service de recherches démocratiques, Bombay).

“En exposant sa “théorie de la guerre civile” au lendemain de la victoire communiste à l’élection de Devikulam, le premier ministre montrait que les communistes entendaient s’engager dans une nouvelle voie. Les mêmes menaces furent répétées peu après par le secrétaire du parti communiste du Kérala. Cette nouvelle voie devait aboutir à la subversion de l’ordre public, et, pour cela, il convenait d’identifier le parti à l’Etat et de se servir aussi bien de la légalité que de l’anarchie pour abattre l’opposition et renforcer le Parti. Une vague de terrorisme déferla donc sur les membres de l’opposition pendant les mois de juin, juillet et août. Dans le même temps, le parti s’arrogeait les fonctions de la police et assumait la responsabilité de faire respecter l’ordre public dans le pays. Le 20 juillet 1958, M. M. N. Govindan Nair demanda que des “Comités populaires” soient formés dans tout l’état pour contrecarrer les desseins de “l’opposition qui veut paralyser le fonctionnement de la fonction publique et de l’enseignement public”, et pour “djouer les tentatives de ceux qui veulent saboter le gouvernement démocratiquement élu de l’état”. Les militants du parti furent invités ouvertement à usurper les pouvoirs de la police s’ils constataient que celle-ci manquait de souplesse à leur égard. “S’ils constatent que la police et l’armée se rangent aux côtés de l’opposition”, devait déclarer le secrétaire du parti communiste du Kérala dans un discours, “les membres du parti de la région doivent se rassembler et apporter en grand nombre leur appui au gouvernement”. De même, M. V. V. Raghavan, dirigeant du parti communiste et beau-frère du Ministre des finances, lors d’une réunion publique organisée à Trichur le 23 juillet, exhorta le peuple à “éliminer sans hésiter quiconque s’oppose à notre gouvernement”... “La police ne vous molester pas. Si elle le fait, nous sommes ici pour vous protéger”. Mentionnons également l’allocution de M. Kumaran, député, dans une réunion à laquelle assistait le premier ministre; l’orateur mettait en garde le pouvoir judiciaire contre les réactions auxquelles il s’exposerait s’il se permettait de rédiger des attendus inspirés de “thèses politiques”. Ces déclarations des dirigeants communistes et d’autres ont coïncidé avec le début d’une explosion générale de violence, qui a été marquée par de nombreux meurtres politiques, pas des attentats contre les militants de certains partis politiques, et par une attitude de défi flagrant et systématique à l’égard de la loi, observée par les membres du parti communiste dans de nombreuses régions de l’état. La lutte des classes se transforma donc insensiblement en guerre civile dans l’état de Kérala; telle est la conséquence naturelle de la doctrine qui affirme la nécessité d’une révolution violente, résolution que le parti au pouvoir a tenté d’accélérer en utilisant les organes de l’Etat”.

6 juin 1958: quelque 200 communistes attaquent à l’improviste une poignée de militants du parti du Congrès à Manali. MM. Govindam, Mahadevan et Paul sont admis à l’hôpital avec des blessures graves (voir l’*Express* du 7 juin 1958).

11 juin 1958: Shri P. R. Francis, député à l’assemblée législative, domicilié à Ollur, et ses compagnons qui rentrent d’une réunion de protestation organisée à Pudukad, sont encerclés et malmenés par un groupe de

communistes à Manali. Le chef de l'administration du district de Trichur et l'inspecteur de la police se rendent sur les lieux de l'incident (voir *Thozhilali* du 12 juin 1958).

12 juin 1958: dans la soirée, des travailleurs appartenant respectivement à l'INTUC et au syndicat d'allégeance communiste en viennent aux mains à Manali et Pudukad. Sept personnes, blessées par des coups de poignard, sont admises à l'hôpital régional de Trichur; Shri C. G. Janardhanan, membre de l'Assemblée législative compte au nombre des blessés (voir *l'Express* du 13 juin 1958).

22 juin 1958: Anchupara Pappan est un ancien communiste. Il a démissionné du parti lors des dernières élections générales et il a soutenu activement le parti du Congrès lors de la campagne électorale. Le 22 juin 1958, il est attaqué par un groupe de communistes à Ithipara. Il décède des suites de ses blessures le 8 juillet.

27 juin 1958: Shri Philipose Unnunny, militant du parti du Congrès à Kottarakara, est assassiné par un groupe d'éléments pro-communistes: il rentrait chez lui quand des individus postés de part et d'autre de la route et armés de barres de fer se jettent sur lui, le rouent de coups et s'enfuient; il est emmené d'urgence à l'hôpital où il décèdera le lendemain des suites de ses blessures.

24 juillet 1958: un certain Varghese, dit Kunhachan, employé d'un magasin de tabac d'Alleppey, est poignardé par une bande de communistes au moment où il rentrait chez lui; le bruit court qu'il a été attiré dans une embuscade et blessé alors qu'ils s'enfuyait. Shri Raghavan, président du comité du parti du Congrès d'Irrikkur, est attaqué par un groupe de communistes. Lors d'une réunion commune du parti du Congrès et du P. S. P., 300 "goondas" communistes troublent la réunion en semant le désordre; le président et les autres personnes présentes sont lapidées et le haut-parleur détruit; la police, bien qu'étant présente, s'abstient d'intervenir (voir *Mathrubhoomi* du 25 juillet 1958).

26 juillet 1958: le bruit court qu'un certain Karuppan, militant communiste de Varanharapalli, district de Trichur, a été attaqué le 24 juillet 1958 par des sympathisants du parti du Congrès. Le 26 juillet, un fort groupe de militants d'allégeance communiste, armés de bâtons ferrés, de poignards et de couteaux marche sur Varanharapalli. Lorsqu'il arrive devant le siège du bureau local du parti du Congrès, un communiste, suivant un scénario convenu, lance une pierre en direction du groupe. Les membres de la bande ripostent et commencent à lapider la siège du parti du Congrès. Ces violences continuent pendant quelque temps, puis la bande s'éloigne. Les membres du parti du Congrès, qui s'étaient réunis devant le siège du parti, se dispersent peu à peu, croyant que leurs adversaires ont quitté les lieux. Mais les communistes réapparaissent et tombent sur les quelques membres du parti du Congrès qui étaient encore là; cinq non-communistes, dont 4 membres du parti du Congrès, sont tués sur place, et 16 personnes sont emmenées à l'hôpital avec de sérieuses blessures; un des blessés mourra le 8 août 1958, de sorte que l'incident aura provoqué la mort de 6 personnes.

29 juillet 1958: à Nedom, Shri Sankara Pallai, militant du P. S. P., est tué par un communiste après une discussion violente; il est frappé à mort à coups de couperet, ses membres inférieurs brisés, son crâne fracturé; son cadavre est mutilé, et jeté dans un terrain vague au bord de la route.

7 août 1958: lors d'une conférence de presse, le Premier ministre de l'Inde parle de la situation qui règne dans l'état de Kérala et déclare qu'on accuse les communistes de troubler le cours de l'administration et de la justice. Une certaine obscurité plane encore sur certaines de ces accusations; de plus, d'épouvantables assassinats politiques ont été commis, et un sentiment général d'insécurité règne dans la population, sentiment créé par les agissements du parti communiste dans l'état.

8 août 1958: deux travailleurs membres de l'INTUC, Shri Nessamani et Shri Balgrisna Pillai, sont attaqués par des individus armés de bâtons ferrés et grièvement blessés. Avant l'incident, Shri Nessamani fait part de ses craintes à la police, mais il fut attaqué avant que la police ait pu intervenir. Quant à Shri Balkrishna Pillai, il fut blessé alors qu'il se portait au secours de son camarade (voir *Mathrubhoomi* du 9 août 1958).

11 août 1958: Le Président du Lok Sabha (Parlement indien) soumet à l'Assemblée une proposition de M. K. B. Menon demandant que le Parlement examine la situation qui règne dans l'état de Kerala; cette proposition est accompagnée d'un rapport bien documenté en cette situation.

17 août 1958: à Kattarapuram dans le district de Trichur, Shri David, militant du P. S. P., est blessé, ainsi que huit autres personnes, au cours d'une rixe entre éléments communistes et non-communistes. Il décèdera à l'hôpital le 21 août 1958.

21 août 1958: Le Premier ministre de l'Inde s'entretient avec le premier ministre de l'état de Kérala de la situation qui règne dans cet état.

22 août 1958: Lors d'une conférence de presse, le premier ministre de l'état de Kérala ne conteste pas qu'une large fraction de la population ressent un sentiment d'insécurité, mais il prétend que cet état de choses tient à la politique bien connue des partis d'opposition, qui veulent abattre le gouvernement communiste par tous les moyens, honnêtes ou malhonnêtes (voir *Statesman* du 23 août 1958).

29 août 1958: Vers 22 heures, une bande de "goondas communistes" après avoir défoncé la porte d'entrée, font irruption dans la maison de Shri George Joseph Podipara, député du parti du Congrès à l'Assemblée législative, et profèrent des menaces de mort. Alertés par le tumulte, des voisins accourent sur les lieux; Shri Thomas, gérant d'un magasin de thé, et ses serveurs, sont attaqués par les membres de la bande et grièvement blessés. Ils sont admis à l'hôpital (voir *Thozhiladi* du 30 août 1958).

août 1958: A la demande du ministère communiste le chef de service de l'Information du Kérala publie une brochure intitulée "*La vérité sur la situation dans l'état de Kérala*" (*The True Picture of the Situation in Kerala*),

dans laquelle il évoque l'appel pour l'organisation de milices privées, les exhortations aux fonctionnaires publics, l'agitation des étudiants, le conflit des usines Sitaram, les différends qui ont éclaté dans les plantations de noix de coco, et les incidents qui se sont produits dans l'état de Kérala du fait surtout des partis de l'opposition. Il fait également observer que l'administration des affaires courantes n'a jamais été entravée par des interventions d'ordre politique.

Première semaine de septembre 1958: Dans le courant de la première semaine de septembre 1958, Shri Doraiswamy, travailleur affilié à l'INTUC de Munnar, et Shri Devassey, militant du P. S. P. de Koratty, sont tués à coups de poignard par une bande de communistes armés.

3 septembre 1958: Le tenancier d'un hôtel de Pattom, à Trivandrum, qui avait refusé de contribuer à la collecte pour la célébration de l'Onam organisée sous les auspices du Club sportif de la jeunesse, et trois personnes de sa famille, sont victimes d'une agression. Ils sont grièvement blessés, et la police procède à l'arrestation de neuf communistes (voir *Mathrubhoomi*, du 4 septembre 1958).

7 septembre 1958: Lors d'une conférence de presse, le Premier ministre de l'Inde déclare n'avoir aucune raison de modifier son opinion antérieure au sujet de la situation qui règne dans l'état de Kérala. Il déclare qu'en fait son opinion a été confirmée par les renseignements et les événements ultérieurs.

8 septembre 1958: Shri U. N. Dhebar, qui a entre-temps visité l'état de Kérala, présente son rapport au Comité de travail du parti du Congrès. Le premier ministre de l'état lui répond dans une déclaration qu'il intitule "*Réfutation des critiques de personnes mal informées contre le gouvernement communiste: réponse du Premier ministre à M. Dhebar, Président du parti du Congrès*". Shri V. R. Krishna Iyer, ministre de la Justice de l'état, reconnaît qu'il règne dans l'état une atmosphère de guerre froide et de discorde, mais il en rejette l'entière responsabilité sur les partis de l'opposition (voir *Mathrubhoomi* du 9 septembre 1958).

Mi-septembre 1958: Le Comité de travail du parti du Congrès adopte une nouvelle résolution sur l'état de Kerala. Il exprime "l'inquiétude profonde que lui cause l'insécurité qui continue de régner dans l'état de Kérala et la politique trop souvent discriminatoire du gouvernement du Kérala".

(Il convient de relever que non seulement le gouvernement central est resté passif, mais encore qu'il a tenté d'empêcher que le Lok Sabha examine la situation qui règne dans l'état de Kérala).

22 septembre 1958: Shri P. Narayanankutty, militant communiste local et chef des Kisan, et plusieurs autres individus, sont arrêtés par la police de Kollengode pour avoir pénétré illégalement sur les rizières appartenant à Smt. Tilothama Ammal, de la famille Perakkal, qui les avait louées à un certain Kittu, lequel devait les cultiver. La police de Kollengode a dressé procès-verbal, puis les a libérés sous caution (voir *Mathrubhoomi* du 23 septembre 1958).

24 septembre 1958: Une jeune fille de 18 ans nommée Sumati avait été arrêtée et était conduite du poste de police de Virakal à celui de Kundara pour déposer sur une affaire. A Aathanoor, un groupe d'individus arrêtent le véhicule où elle se trouvait et tentent de la soustraire à la garde de la police; dans la lutte, ils maltraitent brutalement un agent de police ainsi que le conducteur. La police de Paravur a dressé procès-verbal contre 2 dirigeants communistes, Babu et Bhaskaran Pillai (voir *Mathrubhoomi* du 26 septembre 1958).

10 octobre 1958: Le K. P. C. C. publie une réplique aux 2 brochures du gouvernement communiste mentionnées ci-dessus: 1) *La vérité sur la situation dans l'état de Kérala*, et 2) *Réfutation des critiques de personnes mal informées contra le gouvernement communiste*. La réplique est intitulée "*La vérité sur la situation dans l'état de Kérala: une mise au point*".

Du 4 octobre 1958 au 30 octobre 1958: Une grève éclate dans la région des plantations de Kannam Devan dite "des grandes plantations" (*High range*), qui produit presque exclusivement du thé. Pendant la grève, les ouvriers des plantations se livrent à des actes d'anarchie de violence et de sabotage. La direction des plantations, de même que les travailleurs membres de l'INTUC, demandent au gouvernement de soumettre le différend au tribunal du travail. Les grévistes membres du syndicat communiste font objection à cette procédure, et le gouvernement refuse d'accéder à la demande.

28 novembre 1958: Le projet de loi sur l'enseignement dans l'état de Kérala, qui a été adopté en première lecture le 2 septembre 1957, puis envoyé au gouvernement de l'Inde et soumis à l'approbation du Président le 4 octobre 1957, est renvoyé au gouvernement du Kérala la 22 mai 1958 après avis de la Cour suprême. Le gouvernement de l'état modifia le projet de loi en tenant compte de l'opinion exprimée par la Cour suprême, et le texte modifié est approuvé par l'assemblée de l'état le 28 novembre 1958.

21 décembre 1958: L'inspecteur en chef Shri N. Achuthan Nair (1473), du poste de police de Trichur, avait ouvert une enquête à la suite de rumeurs d'après lesquelles des communistes fabriquaient et vendaient ouvertement du toddy; il est attaqué et blessé à Kakasseri, dans le Taluq de Chowghat par le secrétaire du parti communiste de Chittatukara, P. T. Joseph, par P. Qumaran Kochu Vasu et d'autres éléments sous leurs ordres. Ils se seraient même livrés à des violences sur la personne des filles de l'inspecteur en chef; ils traînent de force l'inspecteur en chef dans la maison du dénommé Joseph et l'obligent à boire du toddy, l'en aspergent sur tout le corps et le contraignent à signer une déclaration. Ils établissent un cordon autour de sa maison et moment la garde pour l'empêcher d'aller faire rapport au poste de police. (Voir *Kerala Mail* du 21 décembre 1958).

22 décembre 1958: Dans le port de Cochin, deux membres du syndicat local affiliés à l'INTUC sont admis à l'hôpital après avoir été poignardés au cours d'une rixe qui a éclaté entre deux groupes de travailleurs dans les entrepôts. Selon certains dires, les éléments des deux groupes appartenaient respectivement à l'INTUC et au syndicat communiste (Voir *Light of Kerala* 24 décembre 1958).

24 décembre 1958: Pendant la nuit, vingt travailleurs membres du syndicat des dockers, d'obédience communiste, forcent les portes du domicile d'un travailleur affilié à l'INTUC, Shri K. M. Ebrahim, se livre à des voies de fait sur la personne de son frère Mahomed Mammu et à des violences sur celle de sa femme. Heureusement, Ebrahim est absent. Mammu, grièvement blessé à la tête a dû être transporté à l'hôpital de Fort-Cochin (voir *Kerala Mail* du 4 janvier 1959).

2 janvier 1959: A la suite de ce dernier incident, un autre travailleur membre de l'INTUC, Shri Anthony Easy, est attaqué par des communistes. Un certain Xavier, de Mundamveli, est également attaqué dans la nuit du 2 janvier 1959 par une bande de forcenés qui auraient été poussés à l'action par les communistes. Le lendemain, on retrouve son cadavre sur la route; il porte les traces de 59 coups de poignard (voir *Kerala Mail* du 4 janvier 1959).

4 janvier 1959: Un membre du parti du Congrès et un communiste sont blessés lors de la rixe qui éclate pendant une réunion publique convoquée par le parti du Congrès à Velloor, près de Kottayan. Cette réunion avait été organisée pour protester contre l'agression dont aurait été victime Shri E. T. Kuriyan, un ancien communiste.

Janvier 1959: Le Président approuve le projet de loi amendé sur l'enseignement dans l'état de Kérala qui a été adopté par l'assemblée de l'état. Même les Nairs sont hostiles au projet de loi. Shri Mannath Padmanabhan est déçu. Il constate que les communistes exploitent en leur faveur la force organisée des Nairs. Il prend la tête d'une campagne générale contre le ministère communiste lui-même. Il commence les voyages qui l'emmèneront dans tout l'état pour faire campagne contre les communistes, et est accueilli partout par des manifestations enthousiastes. Le gouvernement communiste publie un résumé du Rapport de la commission d'enquête sur les manuels et un résumé du rapport Menon sur le comportement de la police lors de la grève qui s'est produite dans la plantation de Munnar en octobre 1958.

4 mars 1959: Les directeurs d'école de l'état de Kérala adoptent une résolution dans laquelle ils demandent que l'on renonce à appliquer la loi sur l'enseignement dans cet état. Ils constituent un comité d'action qui est chargé de mener la lutte contre ladite loi, et appellent Shri Mannath Padmanabhan à la présidence de ce comité.

Mars 1959: Le gouvernement adjoint un comité de fonctionnaires à la commission de la fonction publique. Il publie le rapport de la commission d'enquête sur l'affaire des riz d'Andhra.

Mars 1959: Le gouvernement publie le règlement d'application de la loi sur l'enseignement dans l'état de Kérala, qui vise à interdire aux enseignants et aux élèves toute participation à des démonstrations anti-gouvernementales (toutes ces mesures semblent devoir confirmer les soupçons de ceux qui pensent que le gouvernement communiste entend affaiblir l'administration par tous les moyens et l'utiliser dans l'intérêt du parti).

5 avril 1959: Le gouvernement communiste est au pouvoir depuis deux ans. Il organise des réunions et des démonstrations pour exposer ses réalisations et ses programmes et mobiliser les forces démocratiques. Le parti de l'opposition célèbre cette journée comme "la journée du triomphe de la corruption dans l'affaire des riz d'Andhra", afin de protester contre la décision qu'a prise le gouvernement de rejeter les conclusions du président de la commission d'enquête. Deux réunions sont organisées à Trivandrum ce jour-là; l'une par l'opposition, pour réclamer la démission du ministre, l'autre par les communistes, pour inviter le peuple à s'engager à maintenir le ministre au pouvoir jusqu'à l'expiration de son mandat.

9 avril 1959: L'Association des directeurs d'école de l'état de Kérala décide de ne pas rouvrir les écoles après les vacances d'été si la loi n'est pas amendée dans l'intervalle. Elle réclame la suppression de l'article 11 de la loi qui, de l'avis de ses membres, "relève plus de la politique que de l'enseignement". Par la suite, l'agitation revêtira des formes nouvelles. Le ministre de l'Education déclare que la décision de l'Association ne tire pas à conséquences, et ajoute que toute l'affaire a été montée sous la pression de certains intérêts privés.

10 avril 1959: Un incident éclate près d'Anthikkad, au passage d'une jeep et de six voitures transportant des membres du Congrès de la jeunesse qui se rendent à Kandessankadavu. Un groupe de membres de l'association des producteurs de toddy attaquent les deux dernières voitures et lapident les autres voitures et leurs occupants. La police dresse procès-verbal et procède à une arrestation (voir *Mathrubhoomi* du 17 avril 1959).

18 avril 1959: Shri M. N. Govindan Nair s'adresse aux directeurs des écoles privées pour leur demander de reconsidérer leur décision et de renoncer à agir en violation de la loi.

25 avril 1959: Des représentants du parti du Congrès, du P. S. P. et de la ligue musulmane se réunissent à Ernakulam. Ils constituent un comité permanent qui sera chargé de définir les mesures à prendre pour souder l'union des trois partis aux élections et continuer la lutte en vue d'assurer le respect des droits démocratiques sous le régime communiste. Ils décident également d'organiser une pétition monstre dans l'ensemble du Kérala, dans laquelle la population exposera ses doléances contre le gouvernement. Cette pétition sera envoyée au Président de l'Union.

26 avril 1959: Dans une lettre pastorale, les évêques catholiques de l'état de Kérala exhortent les fidèles à continuer leur campagne contre la loi jusqu'à ce que le gouvernement leur donne satisfaction, et à s'opposer à son application par tous les moyens légaux.

Avril 1959 (dernière semaine): Toutes les organisations d'étudiants non communistes se réunissent à Ernakulam pour établir un plan commun d'action en vue de protester contre le règlement d'application de la loi sur l'enseignement. Abstraction faite de ce règlement, les étudiants s'inquiètent de ce que le gouvernement n'ait pas donné suite aux engagements qu'il a pris il y a longtemps déjà lorsqu'ils ont commencé à protester contre les tarifs du

bateau de Kuttanad. Quatre de ces organisations envoient au gouvernement un mémoire dans lequel elles formulent 18 demandes, et menacent de déclencher à partir du 15 juin une campagne d'agitation dans tout l'état si le gouvernement ne leur donne pas satisfaction avant le 12 juin.

Avril 1959 (dernière semaine): Shri Mannath Padmanabhan annonce que la lutte contre le communisme entrera dans une nouvelle phase à partir du mois de mai, car il se propose d'y rallier d'autres communautés.

Du 1er au 3 mai 1959: Shri Mannath Padmanabhan convoque une conférence des chefs de toutes les communautés qui établira le programme d'une campagne commune. La conférence a lieu à Changanacherry, au siège de la "Nair Service Society", et réunit les dirigeants du parti du Congrès, du P. S. P., de la Ligue musulmane, des communautés Nair et des communautés chrétiennes. Sur 500 personnalités invitées à la conférence, 460 sont présentes; il est évident que c'est désormais Shri Mannath Padmanabhan qui prendra la tête du mouvement d'opposition au régime communiste. La conférence constitue un comité d'action de 8 personnes, dont Shri Mannath Padmanabhan est élu président. Ainsi que le déclare ce dernier, la conférence est réellement le "symbole de la concorde générale et de la volonté populaire".

4 mai 1959: Shri M. N. Govidan Nair déclare à Trivandrum qu' "il ne sera plus jamais possible de faire régner la démocratie dans l'état si le ministère communiste est renversé par la violence et par des moyens inconstitutionnels".

Du 10 au 13 mai 1959: Le comité exécutif central du parti communiste de l'Inde se réunit à New Delhi et exprime la profonde inquiétude que lui cause la situation qui règne dans l'état de Kérala. Il accuse les forces réactionnaires de l'état de prêcher ouvertement la violence et de se livrer systématiquement à des provocations contre les ministres et les membres du parti communiste, et déclare que ces procédés menacent gravement la paix et la concorde dans l'état.

11 mai 1959: Le comité exécutif du parti communiste de l'état de Kérala adopte une résolution dans laquelle il invite le peuple à mobiliser toutes ses forces pour isoler et vaincre la nouvelle "offensive réactionnaire contre la démocratie et les réformes démocratiques réalisées dans l'état dont les communautés Nair et chrétiennes ont pris la direction pour défense de la grande propriété foncière et d'autres intérêts privés". Il demande à tous les comités et à tous les membres du parti communiste de passer à l'action pour rallier tous les secteurs "démocratiques" de la population de l'état, en vue de vaincre cette nouvelle offensive des forces communautaires et "réactionnaires".

14 mai 1959: Le Gouvernement transfère officiellement le portefeuille de l'Intérieur qu'il avait confié à Shri W. R. Krishna Iyer, ministre de la justice, à Shri C. Achuta Menon, ministre des finances, qui a la réputation d'être un "communiste dur".

19 mai 1959: Shri C. Achuta Menon déclare que si l'agitation l'y oblige, le gouvernement communiste fera appel à l'aide de l'armée pour maintenir la paix. Shri Ajoy Ghosh, secrétaire général du parti communiste de l'Inde, l'appuie et déclare que "l'agitation contre le gouvernement du Kérala sera matée par la force s'il le faut".

Du 22 au 24 mai 1959: Le comité exécutif central du parti communiste de l'Inde se réunit d'urgence à Trivandrum et décide de lancer dans l'Inde tout entière une campagne d'information sur la nature "réelle" de l'agitation.

24 mai 1959: S'adressant aux journalistes à Trivandrum, Shri Ajoy Ghosh déclare que le mouvement envisagé de fermeture des écoles est un mouvement de désobéissance civile "sans précédent dans l'histoire de l'Inde" et "inconnu dans l'histoire d'un pays civilisé". Il affirme toutefois que la majorité de la population se désolidarise du mouvement.

27 mai 1959: Le comité exécutif du P. S. P. de l'état invite les sections du parti dans l'ensemble du pays à se préparer à déclencher un mouvement de masse. Le comité du parti socialiste révolutionnaire du Kérala déclare qu'il donnera son appui au mouvement d'agitation envisagé.

28 mai 1959: Le Gouvernement fait savoir que la date de réouverture des écoles est reportée du 1er au 15 juin. Il annonce toutefois que le règlement d'application entrera en vigueur le 1er juin sur tout le territoire de l'état, Shri Mannath Padmanabhan déclare que le mouvement de fermeture des écoles n'est plus l'affaire exclusive des directeurs d'écoles, mais qu'il symbolise la lutte que le peuple entend mener pour abattre le ministère communiste.

29 mai 1959: Shri Mannath Padmanabhan, Shri Sanker, président du K. P. C. C., et Shri K. P. Madhavan Nair, ancien secrétaire général de l'A. I. C. C. étudient à Kottayan les moyens d'étendre le mouvement d'agitation et d'y rallier l'appui de tous les partis non communistes de l'état.

30 mai 1959: Un Conseil d'action secrète de 7 membres se constitue pour diriger le mouvement d'agitation envisagé. La scène est donc prête pour le dernier acte.

3 juin 1959: Le parti communiste publie une brochure de Shri Ajoy Ghosh intitulée "La nature réelle de l'agitation contre le gouvernement communiste de l'état de Kérala".

4 juin 1959: Le bruit court partout que les masses de toutes les villes importantes de l'état appuient le mouvement d'agitation. Shri Mannath Padmanabhan est accueilli par des manifestations sans précédent partout où il se rend, et les dirigeants de l'Inde tout entière font l'éloge des promoteurs du mouvement. Le bruit court également que le gouvernement recrute des forces de police spéciales pour réprimer l'agitation. A Ootacamund Shri V. R. Krishna Iyer nie que le gouvernement ait levé les forces de police spéciale.

5 juin 1959: Le premier ministre de l'état confirme à Trivandrum que le gouvernement recrutera des forces de police spéciales si cela est nécessaire pour réprimer le mouvement de fermeture des écoles. Il déclare que le recrutement n'a pas encore commencé, mais que le gouvernement prend des dispositions spéciales lui permettant d'y recourir.

6 juin 1959: Shri R. Sanker, président du K. P. C. C., annonce qu'un mouvement de non violence commencera le 12 juin dans tout l'état par la célébration d'une journée de deuil, le nom du mouvement étant "la journée de la libération", et son but étant "le départ et l'éviction du ministère". A Coimbatore, sur le chemin de Delhi le Premier ministre de l'Union publie une déclaration et exhorte les partis à observer les règles de la vie démocratique. Shri R. Sanker expose les raisons pour lesquelles le parti du congrès a décidé d'appuyer le mouvement d'agitation.

8 juin 1959: Le premier ministre de l'état et le secrétaire général du parti communiste, Shri Ajoy Ghosh, font connaître leurs réactions aux déclarations du premier ministre de l'Union et de Shri R. Sanker. Shri Ajoy Ghosh profère de vagues menaces et demande au premier ministre de l'Union ce qu'il penserait si les partis de l'opposition de chaque état établissaient des cahiers de doléances contre les gouvernements formés par le parti ou Congrès et commençaient une campagne systématique de violation de la loi en vue de paralyser l'administration et de faire tomber le gouvernement. Le premier ministre de l'état déclare qu'une nouvelle visite du Premier ministre de l'Union ne contribuerait nullement à atténuer les tensions.

10 juin 1959: A New Delhi, le premier ministre de l'Inde donne une conférence de presse et fait connaître ses vues personnelles sur la question fondamentale de savoir si un gouvernement légalement constitué peut valablement être évincé par des moyens anticonstitutionnels. Il déclare qu'il ne donnera sa caution à aucune tentative qui entraînerait un recours à des procédés non démocratiques, mais que les accusations selon lesquelles le parti du congrès aurait violé la Constitution sont infondées puisque ce parti ne participe pas à la vague d'agitation anticonstitutionnelle ou de violence et n'a conclu aucune alliance avec les éléments des diverses communautés.

11 juin 1959: Lors d'une réunion commune, les chefs du parti du Congrès, du P. S. P. et de la ligue musulmane décident de déclencher la campagne d'action directe pour l'éviction du gouvernement immédiatement après la manifestation nationale du 12 juin.

12 juin 1959: La lutte pour la libération commence par la célébration d'une journée de deuil national dans tout l'état. A Ernakulam la déclaration en 37 points du K. P. C. C. fait l'objet d'un communiqué et est lue au cours d'une réunion publique. Elle invite le peuple à prendre l'engagement de mener un combat de libération pacifique et intransigeant si le ministère ne démissionne pas immédiatement.

"A partir du 12 juin, la situation évolua très rapidement. L'établissement de piquets devant les bureaux de l'administration, les écoles et les bâtiments publics se généralisa. Par centaines, des volontaires s'exposèrent à l'arrestation. Il n'y avait pas de ville dans l'état que l'agitation n'eût gagnée; il n'y avait pas de centre où la population ne

soutint l'agitation avec enthousiasme, et où les agitateurs ne fussent acclamés par le public. Les femmes du Kérala, qui sont instruites et évoluées, jouèrent un rôle de premier plan pendant l'agitation. Chaque jour de nombreuses femmes s'exposaient à la prison". (Voir "*Kerala under Communism*", op. cit., p. 134).

13 juin 1959: Au cours d'une conférence de presse, le premier ministre de l'état déclare qu'il a invité officiellement le Premier ministre de l'Union à se rendre dans l'état de Kérala. Il exprime l'espoir que ce dernier acceptera son invitation. Quatre personnes sont tuées et 23 autres, dont une décèdera ultérieurement des suites de ses blessures, sont blessées lorsque la police ouvre le feu sur la foule que les milieux officiels estiment de 3000 à 5000 personnes, et qui stationnait aux abords d'un poste de police à Ankamali. Le premier ministre de l'état refuse d'ordonner une enquête sur la fusillade, qu'il estime justifiée.

14 juin 1959: Une bande armée pénètre dans l'église de Vadakkumthala et attaque le prêtre, sympathisant du parti du Congrès. Shri Varghese, militant de même parti, qui a pris la tête d'un cortège à Pulimcunnoo, est attaqué et poignardé par un communiste nommé Pappachen.

15 juin 1959: A Pulluvila et Kochuveli, des fusillades font cinq morts et de nombreux blessés. La foule continue d'établir des piquets aux abords des bureaux de l'administration, et le nombre des arrestations augmente. Une bande de communistes lapide l'école St. Joseph à Trivandrum et en force l'entrée. Shri Karunakara Panicker, membre du comité régional du parti du Congrès, et Shri Albert Vaidyan, secrétaire du parti du Congrès de Mandal, sont attaqués; Shri Panicker est poignardé.

16 juin 1959: Des goondas communistes lapident les voitures dans lesquelles ont pris place Shri Mannath Padmanabhan, Shri Pattom Thanu Pillai, dirigeant du P. S. P., et Mgr. Perelra, évêque coadjuvateur de Trivandrum. Le Gouverneur, M. B. Ramakrishna Rao, lance un appel à tous les intéressés, et particulièrement aux organisations que ont déclenché la vague d'agitation, et leur demande de ne pas se déshonorer par des actes de violence, des meurtres ou des déprédations.

17 juin 1959: Shri Mannath Padmanabhan et Shri Pattom Thanu Pillai publient une déclaration commune dans laquelle ils précisent que les premières pierres sont parties de l'endroit où stationnait une bande de communistes et que c'est évidemment l'un d'entre eux qui a lapidé leur voiture. Des individus armés de bâtons ferrés se livrent à des agressions à Dhanuvachapuram (Trivandrum) et Chirakkal (Malabar). Plus de 650 personnes sont arrêtées dans les divers districts pour avoir participé à des piquets aux abords des écoles et des bureaux de l'administration. Shri Sadiq Ali, secrétaire général du parti du Congrès, arrive à Trivandrum, se rend à Pulluvilla et Kochuveli et déclare que la fusillade semble avoir éclaté sans justification. Le premier ministre de l'état publie une déclaration, qui est en quelque sorte une réponse à Smt. Indira Gandhi, et affirme que plusieurs fonctionnaires et agents de la police ont été blessés par des pierres à Ankamali. Shri Panampilly Govinda Menon publie une réplique à la déclaration du Gouverneur.

18 juin 1959: Shri Dhebar arrive dans l'état de Kérala, où il va enquêter sur les faits. Shri K. M. Munshi publie une déclaration affirmant que le devoir est de conseiller au Président d'appliquer à l'état de Kérala les dispositions constitutionnelles sur l'état d'urgence.

19 juin 1959: Shri Dhebar se rend à Ankamali et déclare que la fusillade a éclaté sans provocation. La police arrête préventivement les chefs de l'opposition à Chalakudi, Pariyaram, Kodakara, etc. Le premier ministre de l'Inde accepte l'invitation du premier ministre de l'état de déclarer qu'il se rendra dans l'état de Kérala pour se rendre compte par lui-même de la situation et qu'il y passera trois jours. Shri M. M. Nesan, membre du comité départemental du parti du Congrès de Travancore, qui rentre du bureau de poste chez lui, est attaqué et frappé par des éléments communistes dirigés par un certain Appukkuttan.

20 juin 1959: A Chengannur, Shri Prabhakaran Nair (Chandran) militant du parti du Congrès de la jeunesse se tient devant sa maison et regarde passer un cortège de femmes communistes; un communiste qui mène le cortège le poignarde; transporté d'urgence à l'hôpital, il y meurt. A Trichur, Shri Kuriyan, l'un des dirigeants du mouvement étudiant est poignardé par des goondas communistes; il mourra plus tard des suites de ses blessures. A Ankamali, un membre du parti du Congrès qui regagne son domicile la nuit après avoir assisté à une réunion, est tué à coups de poignard. Une réunion commune des représentants des syndicats non-communistes demande la démission du gouvernement communiste. D'éminents juristes d'Ernakulam demandent que soit décrété le gouvernement direct par le Président dans l'état de Kérala.

21 juin 1959: Des femmes sont attaquées par des individus armés de bâtons ferrés à Alleppey; une femme enceinte est gravement atteinte et s'évanouit. Une fillette a la main tordue à tel point qu'elle n'en retrouvera jamais l'usage. Plusieurs femmes sont traînées à terre sur la route.

22 juin 1959: Trivandrum: un important cortège de femmes, conduit par les dames les plus respectables de la ville, se rendent au bureau des Finances; la police spéciale de Madras, charge la foule à coups de bâtons ferrés; elle lance d'innombrables grenades lacrimogènes, et pourchasse et frappe les femmes qui s'enfuient. Le Premier ministre de l'Inde atterrit à l'aéroport de Trivandrum. Des milliers d'hommes, de femmes et d'enfants manifestent contre le gouvernement. Le Premier ministre a ses premières entrevues au Raj Bhavan. Shri Ajoy Ghosh commence par déclarer que les journaux ne rendent pas fidèlement compte de la situation réelle, et que tout est normal dans l'état de Kérala. Il s'attire une riposte efficace de Shri Dhebar, qui énumère toutes les organisations et institutions exigeant d'un commun accord la démission du ministère. Shri J. P. Narayan commente l'assertion des communistes selon laquelle le soulèvement du Kérala a été fomenté par les membres des diverses communautés. Il pose la question suivante:

“Si, dans une démocratie, on doit blâmer le recours à une action directe pacifique, un gouvernement démocratique peut-il en revanche se maintenir au pouvoir en usant d'arrestations massives et de fusillades

lorsque de toute évidence la majorité de la population veut qu'il cède la place? De même que le peuple peut choisir de s'engager dans une autre voie, celle des élections, de même le gouvernement peut choisir de démissionner et de soumettre son prestige et sa politique à l'épreuve de la réélection".

23 juin 1959: Le Premier ministre de l'Inde poursuit ses discussions au Raj Bhavan. Une scène plus brutale se joue au bureau du percepteur; celui-ci, qui ne peut se faire obéir par la police spéciale de Madras, disparaît. Les avocats se portent au secours d'un volontaire et obtiennent qu'il compare devant le juge. Les communistes arrêtent et attaquent un fourgon de police qui emmène à la prison de Viyoor un groupe de volontaires arrêtés à Parur. Seule l'arrivée de renforts de police permet au fourgon de poursuivre sa route. Les piquets se succèdent et plus de 1500 personnes s'exposent à être arrêtées.

24 juin 1959: A Maidan, à proximité du viaduc de Thampanoor, Trivandrum, une réunion du P. S. P. est troublée par des communistes qui défilent à proximité et lancent des insultes contre le P. S. P. Les deux groupes se lancent des pierres. La police se précipite sur les lieux, et disperse le rassemblement. Bâton au poing, les communistes se précipitent sur l'estrade et il y a échange de coups. La police vient au secours des socialistes et disperse la réunion. A Kulakada, près de Pandalam, un membre du parti du Congrès meurt poignardé. A Tellichery et à Chengannur, des hommes armés de bâtons ferrés commettent des agressions, et pour le deuxième jour consécutif, il y a échange de coups de bâtons devant l'école modèle de jeunes filles de Trivandrum. Après avoir écouté le Premier ministre pendant 90 minutes, le K. P. C. C. approuve la participation du parti du Congrès à la lutte conjointe contre le gouvernement communiste.

25 juin 1959: Le Premier ministre de l'Inde retourne à Delhi. Il suggère les mesures suivantes:

- 1) suspendre l'application de la loi sur l'enseignement jusqu'au moment où toutes les divergences auront été aplanies;
- 2) convoquer une conférence de la table ronde qui examinera les accusations précises portées contre le gouvernement; et
- 3) ouvrir une enquête judiciaire sur les fusillades par la police.

Le premier ministre de l'état accepte les deux premières de ces suggestions, mais rejette la troisième en déclarant qu'il ne l'examinera que lorsque l'agitation aura cessé. A Menamkulam, à huit milles à peu près de Trivandrum, des étudiants qui ont organisé une manifestation pacifique aux abords d'une école sont attaqués et battus par des communistes. La rencontre est violente, et de nombreux blessés sont emmenés à l'hôpital. Les goondas communistes ont le champ libre; de violents combats de rues éclatent dans différentes régions de l'état lorsque les forces de l'ordre tentent de réprimer l'agitation.

26 juin 1959: Le Comité exécutif national du P. S. P. adopte une résolution dans laquelle il approuve l'agitation et accuse le gouvernement de

n'avoir pas agi conformément aux exigences de la démocratie. A son avis, le gouvernement cherche délibérément à faire régner la terreur, et ce n'est pas par hasard que l'assassinat politique a déjà fait plus de vingt victimes. Le Premier ministre de l'Inde informe le cabinet que le gouvernement de l'état de Kérala a perdu la confiance de la majorité du peuple. A la suite de la rixe de Menamkulam, des communistes fortement armés pénètrent de force dans les propriétés de leurs adversaires à Kazhakuttam et à Attipra, et cueillent et vendent les noix de coco de nombreuses plantations. Des femmes de pêcheurs sont attaquées à proximité des ateliers des travaux publics à Trivandrum. N. Shanmughon, militant actif du P. S. P. et représentant des Dinamani à Balarampuram, rentre chez lui vers 11 heures du soir lorsqu'un communiste qui le guettait se précipite sur lui armé d'un poignard. La scène tombe par hasard dans les faisceaux des phares d'une voiture qui survient, le bandit s'enfuit et Shanmughom a la vie sauve. Des individus armés de bâtons ferrés commettent des agressions à Harrippad.

27 juin 1959: Le comité exécutif central du parti communiste de l'Inde rejette la suggestion du Premier ministre de l'Inde tendant à organiser des élections pour sortir de l'impasse. Il déclare qu'il ne saurait être question de démission, et que cette suggestion ne fait que "donner une apparence démocratique à une exigence discriminatoire que l'opposition entend imposer par des moyens illicites". Les membres de la Ligue musulmane participent à l'agitation.

28 juin 1959: La Bharatiya Jan Sangh décide d'appuyer l'agitation de la population du Kérala. Les évêques chrétiens rejettent l'invitation du premier ministre de l'état qui les avait priés de participer à une conférence chargée d'examiner la loi sur l'enseignement. Shri Ashok Mehta, chef du P. S. P., réclame la démission du gouvernement communiste et demande qu'une enquête soit menée sur ses agissements depuis le moment où il a pris en charge l'administration de l'état de Kérala.

29 juin 1959: Une ordonnance d'interdiction, prise en application de l'article 144, est promulguée à Tellicherry. Les travailleurs suivent le mot d'ordre du conseil d'action commune des non-communistes et déclenchent dans tout l'état une grève générale pour protester contre la politique anti-syndicale du gouvernement communiste et réclamer sa démission immédiate. Des individus armés de bâtons ferrés se livrent à des agressions dans diverses localités de l'état, notamment à Chalakudi, Annamanada, Alagappanagar, Alleppey, Tellicherry, Badagara et Taliparamba. A Alleppey, Shri Jalaluddin, dirigeant du R. S. P., et Shri Raghavan Panicker, dirigeant du P. S. P., ainsi que 24 autres personnes, sont grièvement blessées par des individus armés de bâtons ferrés. Pendant la nuit des communistes armés s'introduisent chez Shri Vayala Idicula, membre de l'Assemblée législative (Ranny); mais les habitants de la maison ont le temps de se lever et de s'enfuir.

30 juin 1959: Les dirigeants du K. P. C. C. se rendent à New Delhi pour y rencontrer les membres du comité parlementaire du parti du Congrès. Shri Pattom Thanu Pillai publie une déclaration dans laquelle il demande au Gouverneur de dissoudre le ministère si celui-ci n'accepte pas de démissionner. Au bout de trois jours de discussions le comité parlementaire du parti du

Congrès, invite le gouvernement du Kérala à jouer le jeu démocratique et à se soumettre à de nouvelles élections, et il autorise implicitement le K. P. C. C. à poursuivre l'agitation pacifique contre le régime communiste dans le respect de la constitution. Haridas, militant du parti du Congrès de la jeunesse et représentant de Deenabandhu à Kozhikode est battu à mort. A Mannar, le Pandit Velayudhan, qui s'est opposé à Shri M. N. Govindan Nair au cours d'une réunion, est victime d'une sauvage agression. Des individus armés de bâtons ferrés commettent de brutales agressions à Alleppey, Shertallai, Kottarakara, Kayamkulam. Kuilandy et Wadakkancheri. D'autres individus armés de bâtons font de même à Kannara et Mullaseri. L'INTUC invite ses membres à refuser leur concours au gouvernement communiste.

Juin 1959: Pendant le mois de juin 1959, la presse et le public discutent largement de la valeur morale de l'action directe. Vers la fin du mois, le Service des relations avec le public de l'état de Kérala publie une brochure intitulée "L'action directe dans l'état de Kérala et l'opinion publique", qui expose les opinions de Shri Vinoba Bhave, Shri C. Rajagopalachari et Shri Paranjali Sastri, et reproduit les articles parus à diverses reprises dans douze journaux, qui tous indiquent que dans les circonstances où se trouve l'état de Kérala le type d'action direct auquel ont recours les partis de l'opposition n'est ni justifié ni constitutionnel.

1er juillet 1959: Shri C. Achuta Menon, ministre de l'Intérieur, publie une déclaration dans laquelle la police trouve de nouvelles raisons de faire preuve de vigilance. Des étudiants qui ont établi des piquets aux abords des écoles de Peroorkada, Trivandrum, sont attaqués par des communistes. L'Ankamali Panchayat démissionne pour protester contre le refus du gouvernement d'ordonner une enquête judiciaire sur les fusillades auxquelles s'est livrée la police. Les étudiants observent une journée de protestation contre les excès de la police. Shri K. V. Inasu, militant du parti du Congrès de Chittattukara est attaqué par une bande de goondas communistes, de même que son fils, qui est blessé. L'état de Shri Inasu est critiqué (voir *Thozhilali* du 2 juillet 1959).

2 juillet 1959: Face à l'agitation croissante, la police recourt délibérément à des représailles brutales, parfois même aveugles, et la tension augmente dans tout l'état. Il y a d'importantes démonstrations, suivies de charges au bâton ferré. Le gouvernement prend un arrêté suspendant le paiement du traitement des maîtres des écoles qui sont fermées. A Sreekariam, à 6 milles de Trivandrum, deux pêcheurs qui venaient jeter un coup d'œil sur leurs biens sont sauvagement battus par des communistes. Shri Vavachen, gros négociant d'Alleppey, qui se trouve à bord d'une embarcation particulière avec deux serveurs et un pilote, est attaqué par des communistes. Lorsque la police arrive, elle trouve Shri Vavachen à demi mort dans le bateau qui va à la dérive. Shri K. R. Narayanan, député à l'assemblée législative, secrétaire du yogam S. D. N. P. et sa fille, qui sont en voiture, sont arrêtés sur la route de Changanacherry à Alleppey et forcés de signer une déclaration condamnant l'agitation.

3 juillet 1959: A Cheriayathura près de Trivandrum des personnes sont sauvagement massacrées. La police tire aveuglément sur des innocents, et tue trois personnes, dont Flory, une femme enceinte déjà mère de cinq enfants.

Des individus armés de bâtons ferrés commettent des agressions à Ankamali, Pathanamthitta et Kutyadi.

4 juillet 1959: Le comité du P. S. P. de l'état de Kérala demande à tous ses membres de déclencher le mouvement de non coopération avec le ministère en boycottant l'Assemblée du Kérala et sa commission. Les évêques catholiques de Trivandrum se plaignent au Gouverneur de ce que le gouvernement tente d'exterminer les communautés catholiques de pêcheurs qui vivent sur la côte. Le K. P. C. C. approuve le texte du mémoire qui doit être soumis au Président de l'Inde. Le Conseil mixte des syndicats non communistes invite ses membres à démissionner des commissions gouvernementales. M. K. B. Menon et M. Bharathi Udayabhanu, Députés au Parlement, risquent délibérément de se faire arrêter en participant à une manifestation de non violence aux abords du bureau du percepteur. De nombreuses femmes établissent un piquet de protestation à Ankamali.

5 juillet 1959: Le Cardinal Gracias déclare que dans l'état de Kérala la lutte oppose les forces de la liberté à celles de l'oppression. Vimochana Samara Samithi annonce qu'il a décidé d'intensifier l'agitation.

6 juillet 1959: Shri Ajoy Ghosh publie une brochure intitulée "En avant pour défendre la démocratie dans l'Etat de Kérala et dans l'Inde" (publication du parti communiste). Des combats de rue entre communistes et non communistes font 7 blessés. La police charge au bâton ferré aux environs de Quilon, Manalur, Kottayam, Kuravilangad, Ettumanoor, Neelamangalam et d'autres localités. Des personnes participant à un piquet aux abords de l'école d'Alleppay sont attaquées par des goondas communistes. Cinq d'entre elles sont grièvement blessées et emmenées à l'hôpital. Un étudiant, Habib Rehman, est roué de coups à Pathirapally, Alleppey. Dans le Kallada oriental, à quelques dix milles de Quilon, un groupe d'éléments non communistes qui revenait d'un piquet de protestation est attaqué par des communistes; cernés de toutes parts, les membres de ce groupe doivent sauter dans la rivière. Shri Gopala Pillai ne peut lutter contre le courant, qui est très fort, et regagne la rive en demandant la vie sauve, mais il est frappé violemment sur la tête et coule. On retrouvera son cadavre le lendemain. Après cet incident une vague de terreur déferle sur une vaste région, des bandes de malfaiteurs vont de maison en maison, détruisent les récoltes et frappent tous ceux qu'ils rencontrent. On apprend que 5 personnes ont été blessées, mais la police attend le lendemain pour se manifester.

7 juillet 1959: Le Comité directeur du parti du Congrès examine le cahier des doléances du K. P. C. C. qui doit être communiqué au Président. Lors de sa conférence de presse, le premier ministre de l'Union déclare que le gouvernement central voudrait s'abstenir d'intervenir dans l'état de Kérala, mais précise qu'il interviendra s'il n'a pas d'autre issue; il déclare qu'il y a un formidable soulèvement de masse dans l'état de Kérala. Des pêcheurs sont en butte aux agressions d'éléments communistes dans les localités voisines de Trivandrum. Dans la soirée, des hommes rentrant de réunions du P. S. P., qui ont eu lieu à Anchalunood, à Perinad et à Quilon, sont battus par des communistes qui les guettaient. A Pallimakku, près de Kundara

des communistes sortent précipitamment d'un débit de toddy et attaquent les hommes qui avaient établi un piquet à l'arrêt de l'autobus.

8 juillet 1959: D'autres dirigeants de l'opposition, dont Shri K. Madhava Menon, Smt. A. V. Kutimalu Amma, Shri P. R. Kurup et Mlle Annis Joseph risquent délibérément l'arrestation. Le premier ministre de l'état part pour Delhi où il aura des entrevues avec le gouvernement central. Le comité du parti communiste de l'état de Kérala exprime l'opinion que rien ne justifie l'intervention du gouvernement central dans l'Etat de Kérala. Un officier proche parent de Shri N. R. Pillai, I. C. S. qui arrive à Trivandrum pour y passer une période de congé, est poignardé par un communiste, Kumara Pillai, président de la section du syndicat des transports du district de Trivandrum. Des étudiants qui ont établi un piquet de protestations aux abords de l'école de Karunagapally sont battus alors qu'ils rentraient chez eux.

9 juillet 1959: L'aide-mémoire du K. P. C. C. est soumis au président. Shri P. T. Chacko chef de l'opposition, affirme qu'au cours de la semaine écoulée six personnes ont été tuées et treize autres blessées au cours de bagarres par des communistes qui opèrent dans les régions où ils sont particulièrement nombreux. A son arrivée à New Delhi, le premier ministre de l'état de Kérala déclare qu'à son avis le gouvernement central n'interviendra pas car rien ne justifie une telle intervention. Au cimetière d'Ankamali, Shri Mananath Padmanabhan allume 7 torches à la mémoire des 7 martyres d'Ankamali, et donne le départ aux porteurs qui seront relayés par d'autres volontaires jusqu'à Trivandrum. Le ministère de l'Union examine à nouveau les affaires de l'état de Kérala. A Trivandrum, les masses enfreignent l'arrêté d'interdiction. Des volontaires du parti socialiste révolutionnaire qui avaient établi un piquet à Quilon, sont brutalement chargés par la police armée de bâtons ferrés. A Mallapally Koshy Perumal, militant du parti du Congrès est tué et 13 personnes, dont un prêtre chrétien doivent être admises à l'hôpital après avoir été attaquées par des communistes. Des personnes qui manifestaient silencieusement devant le bureau de la Direction des forêts, à Erumely, sont attaquées, et le bureau de Samara Samiti est dévasté. A Kottathala, Kottarakara, les personnes qui participent à un piquet sont attaquées. Deux d'entre elles sont admises à l'hôpital après avoir reçu des coups de poignard. A Changanacherry, des manifestants sont attaqués, et il s'ensuit une bataille rangée. Des agents de police armés de bâtons ferrés chargent un cortège de protestataires. A Balaramquram, à environ huit milles de Trivandrum, Shri Kunjukrishnan Nadar (parti du Congrès), député à l'Assemblée législative, Shri Kuttan Nadar, membre du Comité exécutif du K. P. C. C., Shri Pallichal Kunjukrishnan, l'un des principaux militants du parti du Congrès, et Shri Narayanan Thampi, avocat, sont victimes d'un attentat. La voiture dans laquelle ils ont pris place est endommagée et ils sont blessés.

10 juillet 1959: Après avoir entendu les chefs du parti du Congrès et le premier ministre de l'état de Kérala, le Président communique au ministre de l'Intérieur de l'Union le mémoire du K. P. C. C., accompagné de ses commentaires. Il souligne la nécessité d'éviter tout recours à des mesures extrêmes pour mettre fin à la crise qui sévit dans l'état de Kérala. Le Président aurait déclaré qu'aucun effort ne doit être épargné pour apporter une solution pacifique et amiable différend et assurer dans l'Etat la coexistence

entre groupes de convictions différentes – thèse qu'il avait lui-même soutenue énergiquement dans le discours qu'il a prononcé à Trivandrum au jour de l'indépendance en 1957. De nouvelles rixes éclatent entre partisans et adversaires du gouvernement communiste dans les différentes régions du Kérala. Plusieurs volontaires sont attaqués, et certains d'entre eux reçoivent des coups de poignard. A Viziyampalam, Alleppey, la voiture dans laquelle a pris place Smt Nafeesath Bibi est attaquée, et ses vitres sont brisées. Shri P. J. Sebastian, dirigeant du parti du Congrès de Changanacherry, est attaqué lorsqu'il rentre chez lui. Une personne qui l'accompagne tente de le protéger et est blessée. La police arrive sur les lieux, et l'agresseur s'enfuit. A Vadakanacherry, la population s'empare d'un communiste qui tentait d'attaquer à coups de poignard Kochalu, membre du parti du Congrès et le remet à la police. Un groupe d'avocats de Bombay adresse au président une pétition dans laquelle ils lui demandent d'enjoindre aux membres du cabinet de l'Union de s'acquitter loyalement des obligations que leur impose l'Article 355 de la Constitution vis-à-vis du gouvernement de l'état de Kérala. Ils lui demandent de déclarer sans équivoque possible que tant que ce gouvernement jouira de la confiance de la législature il devra conserver les droits qui lui sont normalement dévolus et que ni le gouverneur, ni le président ne doivent intervenir, sinon pour soutenir le gouvernement légalement au pouvoir.

11 juillet 1959: Le texte du mémoire du K. P. C. C. au Président est communiqué au Gouverneur de l'état de Kérala. Comme à l'accoutumée, plus de 1000 personnes risquent délibérément de se faire arrêter. A Kidangoor, Pelli, un militant du parti du congrès sortant d'une réunion est poignardé par un individu qui le guettait. Il échappe de peu à la mort grâce à l'arrivée soudaine d'autres personnes. Les communistes qui défilent à l'occasion d'une réunion convoquée à Chennirkara, Pathanamthitta, dévastent les magasins et les maisons à Muttathukonam.

12 juillet 1959: le Premier ministre de l'Union, qui prend quelques jours de repos à Simla, invite le premier ministre de l'état de Kérala à venir le voir pour procéder à de nouveaux échanges de vues. A son retour à Delhi, le premier ministre de l'état déclare que le parti pourrait envisager d'organiser des élections avant la fin de la législature, si l'agitation cessait et que la menace d'une intervention du gouvernement central disparaît. Au cours d'une interview qu'il accorde à Madras, il déclare que les agitateurs ne pourront continuer pendant longtemps la résistance, et que tôt ou tard les chefs de l'agitation devront prendre l'initiative de conversations. Shri K. M. Munshi déclare que le gouvernement communiste de l'état de Kérala tente délibérément de détruire la démocratie et de tourner la constitution. Les Jan Sangh observent la "Journée du Kerala" dans toute l'Union indienne. Les communistes mettent le feu au Bureau de l'Ecole modèle de jeunes filles de Trichur. Un défilé de femmes est lapidé à Edkulam près d'Irinjalakuda.

13 juillet 1959: Les porteurs de quatre Jeeva Sikhas (torches) allumées à la mémoire de quatre étudiants martyrs arrivent à Trivandrum et manifestent devant le gouverneur. D'autres députés des partis d'opposition à l'Assemblée de l'Etat s'exposent à être arrêtés. La police charge au bâton ferré devant le bureau du percepteur de Trichur, et aussi devant le bureau

de Tellicherry Taluk. 1.127 personnes s'exposent à être arrêtées à Kandassan-kadavoo. Deux porteurs de torches allumées à la mémoire des martyrs de Pulluvila partent pour Trivandrum. Des femmes sont chargées au bâton ferré à Mathilakam. On signale 1.000 arrestations à Ankamali. Shri C. P. Ankappan Chithirapalla et trois autres sont attaqués, et admis à l'hôpital après avoir reçus des coups de poignard. Dans la soirée un marchand de Thankikavala, Shertallay, Shri Shreedharan, partisan du parti du Congrès, qui rentre chez lui après la fermeture de son magasin, est attaqué par des communistes. Il porte des blessures provoquées par des coups de poignard et est admis à l'hôpital. Shri Sukumara Kurup, militant du R. S. P., à Paripally, est battu, et Shri Khadar et Shri Razak sont attaqués par des communistes armés de poignards. Ce dernier est admis à l'hôpital. A Mavelikara, le cortège accompagnant les porteurs de torches est lapidé. La note de Shri K. M. Munshi sur la situation qui règne dans l'état de Kérala paraît le même jour.

14 juillet 1959: A Trivandrum quelque cent mille personnes manifestent pour réclamer la démission du gouvernement. Dans un mémoire commun, les chefs de l'opposition demandent au gouverneur d'organiser de nouvelles élections et de mener une enquête impartiale sur les fusillades de la police. Plus de 1000 femmes stationnent pendant toute la journée devant le bureau du percepteur de Trichur et paralysent toute activité. Le R. S. P. déclare qu'il continuera de participer au mouvement de masse contre les communistes. A Madras, Shri V. R. Krishna Iyer déclare que l'Article 356 de la Constitution ne pourra être appliqué que si les institutions politiques se trouvent définitivement bloquées, et qu'en réalité la situation est à peu près normale dans l'Etat, abstraction faite des manifestations sporadiques de "goondas", qui ont pris un caractère politique. Les Kuttanad Karshak Sangham décident de ne plus cultiver le sol jusqu'à ce que le gouvernement communiste soit évincé. Shri Narayana Kurup Kamukumcherry, de Punalur, sortant de prison après avoir purgé la peine qui lui avait été infligée pour sa participation au combat de la libération, est victime d'un attentat et admis à l'hôpital de Quilon avec 8 blessures graves. Shri Tridib Kumar Chaudhury, député au parlement qui se rend à Trivandrum pour assister à la réunion du comité central du R. S. P. est victime d'un attentat de Sathram à proximité de la gare. Vers 23 heures 30, des pierres sont lancées dans la chambre qu'il occupe, et quelques communistes armés de couteaux, et dirigés par un chauffeur du service de transports publics, tentent d'attaquer les militants du R. S. P. qui sont présents. La "Voix de l'état de Kérala", à Ernakulam, publie la brochure: "Le point de vue de la loi: avis d'un juriste sur la situation dans l'état de Kérala". Le parti communiste publie une autre brochure intitulée: "La constitution de l'Inde et l'intervention du pouvoir central".

15 juillet 1959: Shri Mannath Padmanabhan et d'autres citoyens occupent une situation en vue marchant en tête du cortège qui accompagne les porteurs de quinze torches, symbolisant les 15 martyres qui sont morts dans le combat de la libération sous le feu de la police, à Ankamali, Pulluvila, Kochuveli et Cheriayathura. Le cortège défile jusqu'au Raj Bhavan, siège du Gouvernement de l'état de Kérala, pour remettre un mémoire au Gouverneur. Le conseil national du parti communiste de l'Inde annonce qu'il a décidé de refuser d'organiser des élections avant l'expiration du mandat des Chambres dans l'Etat de Kérala. Il déclare que "grâce à la vigilance de l'opinion publi-

que démocratique, tous les espoirs d'une intervention du pouvoir central dans l'état de Kérala finiront par être enterrés." Les piquets établis devant les bureaux du Gouvernement et les écoles sont encore renforcés.

Les brutalités policières se multiplient, et la police ouvre de nouvelles prisons provisoires. D'autres députés à l'Assemblée législative s'exposent délibérément à se faire arrêter. Les membres de la Fédération des étudiants, d'allégeance communiste, attaquent les étudiants qui manifestent silencieusement devant l'Ecole supérieure de Kottappram. Plusieurs de ces derniers sont blessés. Les étudiantes qui avaient établi un piquet aux abords de l'Ecole de Sitaram à Alathur, sont attaquées par des jeunes gens membres de la Fédération des étudiants.

16 juillet 1959: A Bombay, Shri Hannath Padmanabhan déclare que les événements sont parvenus à un point tel que le départ du gouvernement communiste du Kérala est devenu inévitable. Un volontaire, Shri Vasudevan Nair, est frappé par les communistes à Amayida, et admis à l'hôpital d'Am-palapa. Des avocats d'Injalakuda entrent délibérément dans l'illégalité. Des agents de police armés de bâtons ferrés chargent la foule à Ollur. Les voitures privées portant les plaques K. L. Q 1612, 1808, 3119 et 3121 sont endommagées par des jets de pierre à Chengannoor. Trois de leurs occupants doivent être soignés à l'hôpital.

17 juillet 1959: Le Président est saisi d'un mémoire dans lequel des juristes demandent l'intervention immédiate du pouvoir central du Kerala. Shri Mannath Padmanabhan arrive à New Delhi où il doit rencontrer les chefs du Gouvernement central pour leur exposer la situation qui règne dans l'état de Kérala. Le conseil national du parti communiste qui se réunit à Trivandrum, déclare que la demande du comité supérieur du parti du Congrès qui réclame l'organisation de nouvelles élections au Kérala est "sans objet". Shri Pattom Thanu Pillai arrive également à Delhi. A Nedumangad, Shri Krishnan Nair, travailleur affilié à l'INTUC est frappé par des travailleurs membres de l'AITUC.

18 juillet 1959: Shri Mannath Padmanabhan et Shri Pattom Thanu Pillai sont reçus par le Président, et réclament avec insistance l'intervention du Pouvoir central. Ils rencontrent également les principaux membres du Gouvernement de l'Union; ils déclarent ne pouvoir accepter des élections qui avaient été organisées par un gouvernement communiste, ni négocier avec les rouges. Les piquets se succèdent sans discontinuer devant les bureaux du Percepteur de Koshidode, et des agents armés de bâtons ferrés, chargent brutalement la foule. Le Gouvernement engage des poursuites contre cinq quotidiens de Malayalam, et contre certains dirigeants politiques, dont Shri Mannath Padmanabhan, Shri Panampilly Govinda Menon et Shri Baby John. Quinze femmes sont arrêtées à Ernakulam. A Pariseerimathumooku, près de Chengannoor, une bande de communistes dévastent les maisons et les magasins, frappent les habitants et démolissent tout sur leur passage; un jeune cycliste reçoit un coup sur la tête; trois blessés sont admis à l'hôpital, et les agresseurs partent de l'hôpital en cortège. Shri Narayanan Asari, de Pathiyur, Mavelikara, meurt poignardé. Shri G. B. Pai envoie à la Commission internationale de Juristes une note sur la situation dans l'état de Kérala.

19 juillet 1959: Les instances supérieures du gouvernement de New Delhi examinent longuement et attentivement la situation dans l'état de Kérala. Le Président a un long entretien avec le ministre de l'Intérieur de l'Union. Des échanges de vues ont lieu entre le Premier ministre de l'Union et le ministre de l'Intérieur; d'autre part, le Premier ministre, le ministre de l'Intérieur et le ministre de la Défense se réunissent. Prenant la parole en public à New Delhi, Shri Mannath Padmanabhan déclare que les communistes ont montré leur manque absolu de foi en la démocratie. Dans une interview qu'il accorde à Trivandrum, le premier ministre de l'état de Kérala déclare qu'il serait possible de sortir de l'impasse si le Premier ministre de l'Union, tous les autres chefs du parti du Congrès de l'Inde et le Gouvernement central offraient leur bons offices pour amener l'opposition à accepter l'idée de négocier. Il ajoute:

"Après tout, notre pays a une constitution qui impose certaines obligations au Gouvernement central aussi bien qu'aux états. Le Gouvernement central a également l'obligation de prêter assistance aux états lorsque leurs forces de police ne leur permettent pas de venir à bout de difficultés particulières suscitées par certains individus violents et imprudents qui font tout pour provoquer des troubles".

Le comité national du Parti socialiste demande que des élections générales aient lieu dans l'état de Kérala. La voiture de l'Archevêque de Trivandrum est attaquée par des communistes. Dans la soirée Shri Janardhanan, un tailleur de Trivandrum, militant du P. S. P., est attaqué et poignardé lorsqu'il rentre chez lui après la fermeture de son magasin.

20 juillet 1959: L'aide-mémoire que le K. P. C. C. a présenté au Président est remis à la Presse. Les auteurs de ce document accusent le Gouvernement d'avoir fait servir la démocratie à leurs fins particulières, d'avoir dénié au peuple ses droits fondamentaux, d'être intervenu dans l'administration de la justice, et d'avoir délibérément compromis le maintien de l'ordre et de la légalité. Ils poursuivent en déclarant que le Gouvernement s'est efforcé systématiquement et par des procédés brutaux d'imposer la dictature effective du Parti communiste en subordonnant tous les échelons de l'appareil administratif à l'organisation du Parti. Dans ces conditions, le peuple a perdu toute confiance dans le Gouvernement actuel du Kérala. A Trivandrum, des volontaires entraînés par des slogans font irruption dans le bureau du Percepteur et hissent l'emblème du P. S. P. sur le bâtiment. Une manifestation de masse sans précédent paralyse la ville pendant quelques heures. A Ernakulam, plus de 800 personnes qui manifestent dans le silence sont arrêtées. Quelque 2.000 femmes qui tentent de pénétrer dans le bureau de l'Administration du Taluk à Irinjakkuda, sont refoulées; elles stationnent pendant plus de cinq heures devant le bâtiment et paralysent l'activité normale du bureau. Shri T. A. Dharmaraja Ayyar, président du conseil municipal de Trichur, et certains membres du conseil municipal, cherchent à se faire arrêter. Il en est de même d'un certain nombre de journalistes à Cannanore. Des agents armés de bâtons ferrés chargent les manifestants à Trichur et Narakkal. Les communistes commettent des atrocités à Kuttikat, à Kuttichira et dans d'autres localités.

21 juillet 1959: A Madras, Shri Mannath Padmanabhan déclare que l'intervention du Gouvernement central dans l'état de Kérala est la seule

issue possible. A Trivandrum Shri R. Sankar déclare que le régime communiste touche à sa fin. Smt. Indira Gandhi convoque d'urgence pour le 1er août une réunion des députés du parti du Congrès qui définira l'attitude que le Comité Directeur doit adopter au sujet du Kérala. Le Premier ministre de l'Union annule la visite qu'il devait faire à Mysore du 26 au 28 juillet, afin de pouvoir participer à toutes les consultations qui pourraient avoir lieu sur la situation dans l'Etat de Kérala. Communistes et non communistes reprennent une lutte ouverte et meurtrière dans les régions troublées de Gallada, département de Quilon. Une douzaine de personnes sont blessées, et des renforts de police sont envoyés d'urgence. Le gouvernement du Kérala engage des poursuites contre le Président du K. P. C. C. Shri R. Sankar, et contre un ancien ministre du parti du Congrès, Shri A. A. Rahmin, tombant sous le coup de la loi sur la sécurité publique, et les accuse de s'être livrés à des agissements nuisibles à la sécurité publique. Des manifestations de masse sont organisées devant le siège de l'administration dans le département de Trichur à la suite de l'appel lancé par les Vimochana Samara Samiti du département. La police armée de bâtons ferrés ou de matraques charge la foule à Anthikad, à Ollur et Pavaratty. Shri B. Villingdon, Secrétaire général du Front anti-communiste, est arrêté. Shri Ajoy Ghosh menace de déclencher une guerre sans merci au cas où des élections auraient lieu dans le Kérala et où le parti communiste serait battu. Effrayées par les agressions renouvelées des communistes, vingt familles de pêcheurs fuient leur foyer près de Vaikom, et se réfugient dans d'autres localités. Des communistes armés de couteaux et de poignards attaquent les étudiants qui ont établi un piquet devant l'école de Nangiyarkulangara, Naripad. Il se passe ensuite une scène d'une férocité exceptionnelle. Un travailleur affilié à l'INTUC, Shri Charalayil Kunjappu, qui participe activement au mouvement d'agitation à Poo-varani, près de Palai, rentre chez lui lorsqu'il est attaqué par un groupe de communistes se déplaçant en voiture. Ceux-ci commencent par le lapider, puis l'achèvent à coups de poignard.

22 juillet 1959: Shri Mannath Padmanabhan lance un appel à la population, lui demandant de paralyser l'administration de l'état de Kérala, à tous les échelons. Fr. Vardakkan avertit le gouvernement qu'il aurait avantage à mettre un terme aux manœuvres tyranniques de la police s'il ne veut pas que la situation lui échappe complètement. Shri K. M. Munshi se rend chez le Président pour lui exposer la situation qui règne dans l'état de Kérala. Les agents de la police spéciale de Madras armés de bâtons ferrés chargent brutalement une foule de femmes et d'enfants qui stationnent sur la route devant le bureau du percepteur de Trivandrum, et blessent un certain nombre de personnes présentes. Après avoir chargé les manifestants, la police lance des grenades lacrymogènes sur les passants qui s'enfuyaient. Des agents armés de bâtons dispersent la foule à Ollur, à Thaikathisseri et dans d'autres localités. A Vangamon, près de Mundakkayam, Shri Mahomed Ali, représentant du Manorama Malayala, et *Bhooshanam* pour le Kérala est roué de coups. La section du Kérala au Congrès catholique pan-indien adresse un aide-mémoire au Président de l'Inde.

23 juillet 1959: Après avoir utilisé des gaz lacrymogènes et chargé la foule à coups de bâton, la police tire en l'air à Ollur. A Trivandrum, des agents de police, armés de bâtons ferrés, tentent de disperser des volontaires

du R. S. P., puis leur lancent des grenades lacrymogènes. Mgr. George Alapatt, évêque de Trichur, envoie au Président et au ministre de l'intérieur des télégrammes de protestation contre les coups de feu tirés en direction de l'église d'Ollur. La police spéciale de Madras charge durement la foule qui stationne devant le bureau du percepteur à Trivandrum, et de nombreuses personnes sont blessées et perdent leur sang en abondance. Les plaideurs et les avocats ne sont pas épargnés. La police pénètre dans les tribunaux et les salles réservées aux avocats et frappe ces derniers à coups de bâton. La voiture de Shri Kulathumkal Pothan est lapidée devant le siège du parti communiste à Patturmukku, Trivandrum. Les vitres sont brisées. Une pierre atteint son enfant de huit ans, sans toutefois le blesser dangereusement. Il y a des combats de rue à Vechoor, près de Vaikom. Le Premier ministre de l'Inde et le ministre de l'intérieur confèrent sur la situation au Kérala. L'association des avocats de Quilon adopte une résolution sur la situation dans l'état de Kérala et demande que de nouvelles élections soient organisées et qu'une liste électorale honnête soit établie sous la surveillance d'observateurs impartiaux.

24 juillet 1959: Smt. Sucheta Kripalani, secrétaire général du parti du Congrès, déclare à Trivandrum qu'il y a suffisamment de raisons justifiant l'intervention du pouvoir central dans l'état de Kérala. Le gouvernement annonce qu'il a décidé de retirer son agrément aux écoles primaires qui resteraient fermées sans raison valable. La police tire deux salves à la bifurcation de Thittamel près de Chengannur, et les dispositions de l'article 144 sont mises en vigueur dans la région. A Punalur, des communistes font irruption dans les locaux du parti du Congrès et frappent quelques étudiants qui s'y trouvent. Des individus armés de couteaux attaquent et blessent mortellement Shri Prusshottaman Vaidyan, d'Arappara, près de Vidura, sur le seuil même de sa maison. A Kallada, Shri Attoorazhrikath est en train de récolter son riz dans ses champs lorsqu'une bande de communistes fortement armés fait irruption dans la rizière, effraie et met en fuite le propriétaire et ses ouvriers et emmène le riz déjà récolté. Important combat de rue à Chummanaskara près de Vaikom. La foule attaque une maison et menace l'église. A Changanassery, la police fait feu, mais il n'y a pas de blessés.

25 juillet 1959. Smt. Indira Gandhi, président du parti du Congrès, déclare, au sortir d'une entrevue avec le Président de l'Inde, que le gouvernement central aurait dû intervenir depuis longtemps dans l'état de Kérala. Le Président se fait conduire à la résidence du ministre de l'Intérieur pour s'informer de ses vues l'affaire du Kérala. Le premier ministre de l'état de Kérala déclare que son gouvernement a le droit, au même titre que les gouvernements des autres états, d'être protégé contre les bandits qui fomentent la violence et le désordre. Des volontaires qui vont établir un piquet devant l'école de Cherianad (Mavelikara) sont attaqués par une bande de communistes conduits par Shri Velayudhan Thampi, le frère de Shri Sanakaranarayanan Thampi, président de la Chambre des Députés. La bande se déplace dans une voiture appartenant à la "Chengannoor Tappers' Cooperative Society" Trois autres personnes sont admises à l'hôpital. Shri A. P. Manoo, militant du P. S. P. de Tellicherry, est attaqué et grièvement blessé, et doit être admis à l'hôpital. Un groupe de femmes qui se rendent devant le bureau de l'administration du village de Parur pour y établir un piquet

sont lapidées, et vingt d'entre elles sont blessées. Il semble que le gouvernement central soit maintenant décidé à intervenir, et qu'il ne s'interroge plus que sur la forme de son intervention.

26 juillet 1959: Le Président reçoit à nouveau Smt. Indira Gandhi qui désire lui parler du rapport que Smt. Sucheta Kripalani a fait sur son voyage dans l'état de Kérala. Près de Kottayam, Shri Vallyath Kizhakkethil Mathew Verghese et Shri Bhaskaran, forgeron de sa profession, sont attaqués par des communistes et doivent être emmenés à l'hôpital grièvement blessés. La population observe l'anniversaire des tueries de Varandarapilly et des fusillades de la police de Chandanathope.

27 juillet 1959: La police tire à nouveau cette fois à Changenassery sur des étudiants qui ont établi un piquet à l'arrêt de l'autobus. Deux étudiants sont blessés. Les familles des victimes annoncent qu'elles ont décidé de refuser l'indemnité de 3.000 roupies que leur offre le gouvernement communiste. A Ernakulam, des agents armés de bâtons ferrés chargent brutalement la foule. Shri Variath Kutty, militant du parti du congrès d'Ernakulam, est poignardé devant une école où la foule a établi un piquet. Les étudiants qui ont établi un piquet devant l'école primaire des missions proche d'Alwaye sont traînés à terre. Shri Kurupumpurath Bhaskara Pillai et Shri Markotha sont roués de coups. La populace qui croit que les manifestants en fuite se sont réfugiés chez Shri Andrews, président du *Mandal* du Congrès, enfoncent le portail de sa propriété et brise les vitres de la maison. Shri Bava, député du parti du Congrès à l'assemblée législative, informé de l'incident se rend en hâte sur les lieux, mais sa voiture est arrêtée près du Collège U. C. et il est menacé de mort. Il se réfugie dans un magasin. La foule cerne le magasin, mais le propriétaire sauve la vie de Shri Bava. Une jeep de la police est arrêtée au bord de la route au moment où ces incidents se produisent, mais les agents ne descendent même pas de la jeep et restent absolument passifs. Le barreau de Palghat adopte également une résolution sur la situation dans l'état de Kérala.

28 juillet 1959: Le Premier ministre de l'Inde réfute les allégations du premier ministre de l'état de Kérala selon lesquelles le Gouvernement central aurait refusé de protéger le gouvernement du Kérala. Conscient d'aller au-devant d'un échec, le gouvernement communiste décide d'ajourner l'émission de l'emprunt de 40 millions de roupies. Shri Ajoy Ghosh est reçu par le Premier ministre de l'Union et déclare aux journalistes que "Tout est fini". Le pouvoir central a décidé d'intervenir. Shri Ajoy Ghosh a plusieurs communications téléphoniques avec Trivandrum pour discuter de la situation avec les dirigeants du parti. Shri M. N. Govindan Nair est convoqué d'urgence à Delhi pour des échanges de vues. A Trivandrum le premier ministre de l'état a une série de conversations avec ses collègues. Les communistes lapident un cortège à Pukad. Après le cortège, quelques participants reviennent sur les lieux pour prendre leur revanche. Il s'ensuit une rixe assez violente, et plusieurs personnes sont blessées dans les deux camps. Le barreau de l'état de Kérala adopte également une résolution sur la situation dans l'état.

29 juillet 1959: Le Cabinet central examine les affaires de l'état de Kérala pendant plus de deux heures. Il ressort d'informations en provenance de New Delhi que l'intervention du gouvernement central au Kérala ne

saurait tarder plus d'un ou deux jours. Le gouvernement central n'attend plus que le rapport du Gouverneur – et ce document, lorsqu'il arrive, règle la question. Il souligne que l'ordre public n'est plus respecté. Les piquets et les arrestations se multiplient et prennent chaque jour plus d'importance. Des pierres et des bouteilles vides pleuvent sur le siège du parti du Congrès à Trichur. Des combats de rues ont lieu dans la ville, et trois personnes sont admises à l'hôpital. Dans une autre localité, les communistes lapident un défilé de femmes, et l'incident dégénère en rixe lorsque les hommes qui accompagnaient le défilé prennent les communistes à partie; il y a de nombreux blessés. Shri Thayyil George, négociant de Changanacherry, qui va se joindre à une manifestation, est poignardé. Shri K. K. Kuttan, militant du parti du Congrès à Erumeli, et d'autres personnes, sont lapidés par des communistes qui sont à l'affût. Shri Kuttan est admis à l'hôpital. Des membres de l'INTUC qui rentrent d'une démonstration organisée à Mundakayam sont attaqués par des communistes. Quatre personnes sont admises à l'hôpital.

30 juillet 1959: L'enthousiasme et l'espoir éclatent dans tout l'état à mesure que la population apprend que la fin du gouvernement communiste est proche. Dans différentes localités, les communistes se laissent aller à la violence. A Trichur, un combat de rues (suite du combat de la veille) fait de nombreux blessés; quatre personnes sont admises à l'hôpital.

31 juillet 1959: A Kottayam, le siège du *Bhooshanam* du Kérala est lapidé par une bande communiste dirigée par Shri Bhaskaran Nair, député du parti communiste à l'assemblée législative.

31 juillet 1959, 18 heures: Le Président signe la proclamation dissolvant la législature de l'état de Kérala et révoquant le ministère. Le Gouverneur prend en main l'administration de l'état, et désigne son premier conseiller en la personne de Shri V. Shankar, directeur général des postes et télégraphes de l'*Indian Civil Service*. Des manifestations de joie célèbrent dans tout l'état la victoire complète du combat de libération.

1er août 1959: Toutes les formes d'agitation prennent fin en même temps que les combats de libération, et les dirigeants appellent la population à se préparer à la prochaine étape – les élections.

Il convient de signaler que l'énumération ci-dessus des attentats contre la personne ou les biens de citoyens *non communistes* n'est pas exhaustive, mais a simplement une valeur d'illustration. Les délits de cet ordre ont été beaucoup plus nombreux sous le régime communiste au Kérala.

Voici le bilan des activités des communistes pendant les combats de libération:

1. Personnes arrêtées (dont 40.000 femmes)	149.341
2. Meurtres politiques	12
3. Fusillades de la police	7
4. Charges au bâton ferré	245
5. Personnes tuées par les fusillades de la police	15
6. Personnes grièvement blessées	332
7. Personnes légèrement blessées	1.273
8. Tentatives de meurtre, combats de rues, scènes de brigandage, etc.	189

En revanche, aucun partisan du gouvernement, ni aucun agent de police n'a été tué ni même grièvement blessé pendant ces combats.

La police a fait feu en sept occasions: à Ankamali, Vettukadu, Pulluvila, Cheriathurai, Ollur, Chengannoor et Changanacherry. A Ollur, la police aurait tiré en l'air. A Chengannoor, elle a tiré dans la direction de la foule, mais il n'y a pas eu de victimes. A Changanacherry, deux étudiants ont été blessés et emmenés à l'hôpital. Au total, quinze personnes ont été tuées et 53 ont été hospitalisées. Tous ceux qui se sont rendus à Ankamali, Vettukad, Pulluvila et Cheriathurai pour y enquêter sur place, sont unanimes à déclarer que la fusillade était absolument sans justification. Pour sa défense le gouvernement déclare qu'à Ankamali la foule a attaqué le poste de police; or les personnes touchées se trouvaient à au moins 150 mètres du poste. A Vettukad, la fusillade aurait été provoquée par l'établissement d'un piquet devant une école; mais l'explication ne tient pas si l'on examine la topographie de la ville, car la manifestation a eu lieu à 10 heures devant l'école de Madhavapuram, et la fusillade a éclaté à 15 heures, devant l'école de l'église à Vettukad. Quant à la fusillade de Cheriathurai, le fait que l'une des victimes était une femme enceinte, qui apportait des provisions à son mari et l'attendait au bord de la mer, suffit à convaincre chacun qu'il n'y a pas eu de provocation, mais que la fusillade a été délibérée (Voir *Journal des Cinquante jours*, dans la publication du département de la propagande du Comité du parti du Congrès pour le Gerala Pradesh, Trivandrum, intitulée "Red Repression in Kerala" (La répression rouge dans l'état de Kerala).

Le récit des événements qui précède suffit à prouver que le gouvernement du Kérala est coupable, pour le moins, d'avoir gravement troublé l'ordre public dans l'état. La violence, qui a commencé presque immédiatement après l'arrivée des communistes au pouvoir, a augmenté de jour en jour et dépassé toutes les bornes après que le premier ministre eut prononcé son discours sur la guerre civile, le 1er juin 1958; les diverses fautes que le gouvernement communiste et les membres du parti communiste devaient ensuite commettre par omission ou par action ont à ce point irrité les partis de l'opposition que ceux-ci durent demander la protection du gouvernement de l'état de Kérala, puis du gouvernement central. Le gouvernement de l'état ne tenait évidemment pas à intervenir; quant au gouvernement central il répugnait aussi à entrer en lice, surtout parce qu'il ne voulait pas indisposer le parti communiste qui était au pouvoir, et il s'en tint contre vents et marées à sa thèse de la coexistence pacifique et de la non-intervention. La population non communiste de l'état fut donc réduite au désespoir et n'eut d'autre issue que de recourir à l'agitation pour renverser le gouvernement communiste. D'après le communiqué de presse publié par Shri Dhebar le 22 juin 1959 (ainsi que les indications complémentaires qui figurent à la page 151 de la brochure *Kerala Under Communism*), les organisations, institutions, et groupements suivants de l'état de Kerala ont réclamé la démission du ministère communiste:

Organisations politiques: (Outre le mouvement "Vimochan Dal"¹)
parti du Congrès de l'état de Kérala, parti socialiste Praja, parti socia-

¹ Vimochan Dal: mouvement anti-communiste indien.

liste révolutionnaire, parti socialiste (Lohia), associations musulmanes et jaïnistes.

Syndicats: l'INTUC (Congrès national des syndicats de l'Inde), UTUC (Union des syndicats), Hindustan Mazdoor Sabha et d'autres syndicats libres non communistes, tel le *Thuramukha Thozhilali Union* (tous les syndicats, sauf ceux qui sont sous l'obédience de l'AITUC, Congrès panindien des syndicats).

Organismes autonomes locaux: Les municipalités de Tellicherry, Kozhikode, Palghat, Trichur, Emakulam, Kottamam, Quilon, Neyyatunkara, etc. (25 municipalités) ont adopté des résolutions réclamant la démission du ministre.

Panchayats:² Il y avait au total 894 Panchayats dans la région de Travancore-Cochin; la plupart d'entre eux (près de 700 sur 894) ont adopté des résolutions réclamant la démission du ministre.

Barreaux: L'Association des avocats de l'état de Kérala (représentants des avocats de tout l'état) et les barreaux de Tellicherry Calicut, Palghat, Alleppey, etc. (les 30 barreaux sans exception) ont adopté des résolutions réclamant la démission du ministre. A Trivandrum 99 juristes, et à Quilon, 61, publièrent des déclarations dans lesquelles ils demandaient la démission du gouvernement, et plusieurs barreaux adoptèrent également des résolutions dans lesquelles ils demandaient la célébration de la journée de deuil du 20 juin 1959.

Presse: Il y avait 32 quotidiens dans l'état de Kérala. 27 d'entre eux ont réclamé la démission du gouvernement. Des 5 autres, 4 étaient gérés directement par le parti communiste.

Toutes les organisations d'étudiants, sauf la fédération des étudiants d'obédience communiste, et **toutes les organisations d'enseignants**, sauf la Fédération des instituteurs de l'état de Kérala, d'allégeance communiste, ont également réclamé le départ du ministre communiste.

Le récit qui précède suffira amplement à convaincre tout esprit non prévenu qu'il y a eu un soulèvement de masse contre le ministre communiste du Kérala, et que le ministre communiste avait perdu la confiance de tout le peuple, sauf, évidemment de ceux qui partageaient ses convictions.

La seule évocation des meurtres, attentats et crimes perpétrés par les communistes pendant qu'ils étaient au pouvoir suffirait, sans autre commentaire, à montrer jusqu'à quel point l'ordre public a été perverti sous ce régime.

IV. LA VIOLATION DU PRINCIPE DE LA LÉGALITÉ

C'est dans l'ouvrage de Dicey, "*Law of the Constitution*" (9^e éd. pages 202 et 203), que l'on trouve la meilleure définition du Principe de la Légalité et de ses corollaires:

² Panchayat: conseil municipal d'une communale rurale.

“Le Principe de la Légalité, principe fondamental de la constitution a trois significations, ou peut être envisagé de trois points de vue différents. Il signifie tout d’abord la suprématie ou primauté absolue de la loi régulièrement promulguée par opposition au pouvoir arbitraire, et exclut l’exercice par le gouvernement de pouvoirs arbitraires, de prérogatives, ou même de vastes pouvoirs discrétionnaires. Il signifie aussi l’égalité devant la loi, ou l’application égale à toutes les classes de la loi ordinaire du pays, administrée par les tribunaux ordinaires...”

Des dispositions connexes qui donnent effet au Principe de la Légalité sont également promulguées à la Parti III de notre Constitution sous le titre “Droits fondamentaux”, notamment dans les articles 14, 19 et 21.

A) CONCEPTION OFFICIELLE DES DROITS ET DEVOIRS DE LA POLICE

Le gouvernement communiste arriva au pouvoir le 5 avril 1957. En quelques semaines on put ouvertement accuser le gouvernement communiste d’avoir, “par la politique qu’il a délibérément poursuivie, démoralisé complètement la police, ce qui a eu pour effet de créer un état d’anarchie”. Le premier ministre y vit une occasion de donner à Trivandrum le 23 juillet 1957 une conférence de presse sur le Rôle de la police dans le maintien de l’ordre public. Au cours de sa déclaration, le premier ministre exposa comme suit la conception officielle des droits et devoirs de la police:

1) Après l’accession à l’indépendance et avant que le Parti communiste n’ait pris le pouvoir dans l’état de Kérala, la police était utilisée “contre ce que l’on appelle généralement les partis politiques de gauche, et tout particulièrement contre le Parti communiste et ses sympathisants”.

2) “Les gouvernements précédents avaient pour pratique habituelle, au moindre signe d’agitation chez les ouvriers et les paysans qui pouvait mener à des manifestations, grèves, hartals ou satyagraha, de prêter main-forte aux employeurs et propriétaires pour étouffer ces manifestations, de prendre des ordonnances d’interdiction et des mesures de sécurité, de faire charger la police ou de la faire tirer sur les manifestants; et on en était venu à considérer que cette utilisation de la police était une des manifestations du Principe de la Légalité”.

3) “C’est pourquoi le gouvernement repousse l’accusation selon laquelle il aurait violé le Principe de la Légalité en refusant de donner comme par le passé aide et protection aux capitalistes et propriétaires fonciers pour écraser la révolte des classes ouvrière et paysanne. Il soutient au contraire que cette utilisation de la police au service exclusif des classes laborieuses, notamment des droits de présenter des revendications collectives et de recourir à la grève ou à toute autre forme d’action pacifique directe”. Si le Premier ministre reconnaissait que “l’action directe ne doit comporter aucune violence à l’égard de la personne ou des biens des individus et des familles des classes possédantes”, il affirmait aussi, en termes catégoriques: “Le gouvernement ne garantit pas le droit pour l’employeur de recruter des briseurs de grève en temps de grève et de leur faire faire le travail que

la majorité des ouvriers refusent de faire: il garantit seulement à l'employeur et à ses cadres le droit de mener en toute quiétude leur vie personnelle et familiale. Les employeurs ne peuvent attendre l'aide de la police pour faire marcher une usine, une plantation ou une entreprise de quelque nature contre la volonté déclarée des travailleurs qui ont déclenché un mouvement collectif de revendication ou de la grève".

4) "Le gouvernement ne prendra aucune mesure de répression telles que celles qui sont prévues aux articles 107, 144, etc. pour interdire à tel ou tel secteur de la population de déclencher un mouvement collectif; il garantit à tous le droit de s'organiser, de défendre des revendications collectives et d'utiliser l'action directe". Ici encore, le ministre ajoutait une réserve. "Toutefois, le gouvernement ne permettra pas que l'action directe aille au-delà des limites d'action pacifique qui ont été fixées ci-dessus. La personne et les biens des individus et des familles seront protégés".

5) On prétend que des sections locales du parti communiste ont, dans plusieurs localités, pris en mains, de leur propre autorité, les fonctions de l'état; après enquête, le gouvernement a constaté qu'effectivement, dans un cas (en l'espèce, à Chathanthara) la cellule locale du parti communiste avait convoqué des témoins à venir déposer dans une enquête ouverte sur un litige local; le magistrat chargé de l'enquête signalait qu'une certaine coercition semblait avoir été exercée dans cette affaire. Le gouvernement faisait savoir qu'il envoyait des instructions à tous les administrateurs pour les inviter à sévir contre ceux qui useraient de contrainte sous le prétexte de régler des litiges locaux; mais le premier ministre précisait en même temps que "les sections locales de tout parti politique ou de toute autre organisation, voire les individus, sont habilités à user de leurs bons offices pour concilier les parties en cause et pour régler pacifiquement tout litige local; en fait, ces médiations et arbitrages par une organisation ou un individu sont à encourager puisque, selon la formule célèbre: "Le meilleur gouvernement est celui qui gouverne le moins".

6) "La politique qui consiste à ne pas donner aux capitalistes et aux propriétaires l'aide et la protection qu'ils recevaient jusqu'à présent n'est pas une violation du Principe de la Légalité. Bien au contraire, c'est l'utilisation de la police au profit des classes possédantes qui est une violation des droits fondamentaux des classes laborieuses".

La déclaration ci-dessus éclaire toute l'évolution qui s'est produite dans le Kérala sous le régime communiste. Les membres du parti communiste, d'un bout à l'autre du territoire, refusaient les droits à la vie ou à la propriété à ceux qui n'appartenaient pas au parti. Les innombrables cas qui nous ont été exposés ont révélé une intention systématique, partout la même, qui ne pouvait qu'émaner des chefs communistes. Les hommes de main communistes se formaient en bandes, envahissaient les propriétés privées, s'emparaient des récoltes des noix de coco et des paddy. Dans la logique de la politique du gouvernement, les plaintes dont était saisie la police n'étaient suivies d'aucune suite. Aucun agent de police ne venait prêter main-forte et des violations du droit de propriété pouvaient être commises dans tout l'état sans être suivies d'aucune sanction. Ses actions criminelles étaient qualifiées de "mouvements paysans". Les décisions des tribunaux, systématiquement

méconnus, ne freinaient aucunement le développement de ces agissements: on cite de nombreux cas où la décision judiciaire qui ordonnaient le maintien dans les lieux de l'une des parties a été délibérément foulée aux pieds par l'autre partie qui s'installait de vive force. Il n'est nullement exagéré de dire que les ordres du parti communiste l'emportaient sur les ordonnances légalement rendues par les tribunaux. Dans les plantations, la situation était pire. Directement encouragés par cette passivité des forces de l'ordre délibérément prescrite par le nouveau gouvernement, les syndicats communistes plaçaient de piquets de grève non seulement devant les bureaux de la direction, mais aussi devant les demeures du personnel d'encadrement, les assiégeaient littéralement, empêchant l'entrée d'approvisionnements et de secours ainsi que la sortie des habitants, y compris les femmes et les enfants. Toute communication avec l'extérieur était coupée. Là encore, les appels à la police restaient sans réponse, et le récit des épreuves que subirent les hommes et les femmes qui furent victimes de ces crimes est affreux. Dans certains cas, des ministres du nouveau gouvernement qui se trouvaient sur place ou dans le voisinage furent mis au courant de la triste situation des familles ainsi emprisonnées chez elles, mais aucun secours ne vint. Si le ministre, dans l'exposé qu'il a fait sur la conception officielle du rôle de la police, assurait que l'action directe ne devait comporter aucune violence à l'égard des personnes ou des biens des individus et des familles des classes possédantes, c'était uniquement, selon toute apparence, pour parer ses directives d'un semblant de justice. La suite des événements a bien prouvé que le gouvernement n'avait jamais eu l'intention d'appliquer cette partie de sa politique policière, et nous n'avons pas eu connaissance d'un seul cas où elle ait été respectée. Lorsqu'un syndicat communiste manifestait quelque exigence à l'égard d'un employeur, si déraisonnable qu'elle fût, l'employeur était absolument désarmé. Il ne pouvait recruter de personnel nouveau, puisque le recours aux "jaunes" était interdit; et il ne pouvait toucher à ses produits, déjà fabriqués ou en cours de fabrication, quelque grandes ou irréparables que fussent les pertes. Les ouvriers communistes pouvaient sans risque s'introduire délibérément, criminellement dans les usines des employeurs, commettre des délits tombant sous le coup de la loi, faire le siège de leurs maisons ou de leurs bureaux, emprisonnant illégalement les dirigeants et leurs femmes pendant des jours et des jours. Nous avons eu connaissance de cas où une ouvrière qui refusait de participer à une grève fut dépouillée de tous ses vêtements et frappée en présence d'agents de police et de son mari; d'autres actes de violence non moins criminels commis eux aussi en présence de la police nous ont encore été signalés. Dans tous les cas, les policiers firent toujours semblant de ne rien voir. Ils exécutaient la politique de non intervention définie par le premier ministre du Kérala.

Cette politique nouvelle proclamée par le premier ministre part du principe que la police est aux ordres du Gouvernement. Rien n'est plus contraire aux principes du Droit que cette idée. Aux termes de la Constitution, c'est naturellement aux ministres qu'il appartient de gouverner l'Etat. Mais ce gouvernement doit en toutes circonstances demeurer conforme à la loi. Les devoirs de la police sont avant tout tracés par tout un ensemble de textes législatifs: par le Code pénal indien et le Code d'instruction criminelle et également par des lois particulières à chacun des Etats de l'Union. Ni le premier ministre du Kérala, ni personne ne peut changer les dispositions de ces lois par une déclaration unilatérale définissant une nouvelle conception

du rôle de la police. Certes le ministère communiste était libre, s'il jugeait nécessaire au souhaitable de modifier la législation en vigueur, d'élaborer des projets de lois en ce sens. Mais tant que cette législation demeurerait, elle devait être appliquée, et ses dispositions ne pouvaient être modifiées par le simple diktat ou oukase d'un premier ministre.

L'exécution des dispositions pénales est fondée sur la loi, et elle doit se faire seulement en conformité des dispositions de la loi. Un fonctionnaire de police est habilité à arrêter, même sans mandat, toute personne que l'on peut raisonnablement soupçonner d'avoir participé à un délit punissable tel que la violation de la propriété d'autrui, ou toute personne qui commet une infraction en sa présence. Si le chef d'un poste de police a quelque motif de soupçonner qu'un délit a été commis, sur lequel il est habilité à enquêter à la suite de renseignements qu'il a reçus ou pour toute autre raison, il a normalement le devoir d'en rendre compte à la Justice et de se rendre immédiatement à la personne sur les lieux du délit ou d'y déléguer un subordonné pour enquêter. L'enquête terminée, la loi lui impose de rendre compte à la Justice et déclencher des poursuites contre le délinquant lorsque les preuves sont suffisantes. C'est la loi qui impose ces obligations au fonctionnaire de police et s'il désobéit sciemment à la loi et ne remplit pas les devoirs qui lui incombent, il tombe sous le coup de l'article 166 de l'I.P.C. et aussi des articles 33 (1) et (6) de la Loi de 1951 sur la police de l'état de Travancore-Cochin. Dans l'accomplissement des devoirs que la loi lui impose, ni le fonctionnaire de la police ni le ministre dont il relève n'ont aucune latitude. Tout fonctionnaire de police convaincu d'avoir violé, ou simplement d'avoir négligé d'observer une disposition de loi qu'il a pour obligation professionnelle d'observer ou de faire observer, tombe sous le coup de la loi. Le code pénal indien comporte d'autres dispositions rigoureuses exposant à des sanctions tout officier de police qui rédige un document inexact ou qui omet intentionnellement de donner un renseignement; et si le fonctionnaire de police qui est tenu par la loi d'arrêter une personne omet de le faire, il se rend également coupable d'un délit au sens du code pénal indien. Même le simple particulier qui apprend qu'une personne a commis ou a l'intention d'organiser une réunion illégale, d'inciter à l'émeute, doit, en l'absence d'une excuse valable qu'il aura prouvée, en informer immédiatement le représentant de la Justice ou de la police le plus proche. Les chefs de villages et les propriétaires fonciers ou fermiers sont aussi tenus par la loi de dénoncer les infractions déjà commises ou sur le point d'être commises, quand il s'agit d'infractions pour lesquelles il n'est pas prévu de mise en liberté provisoire sous caution, telles que la tenue de réunions illégales, l'excitation à l'émeute, ou toute activité pouvant nuire au maintien de l'ordre public.

En vérité, il est difficile de comprendre comment le gouvernement d'un état de l'Inde a pu chercher à modifier ou abroger les dispositions d'un acte législatif par le simple énoncé d'un programme politique. Soulignons encore que la police n'est pas aux ordres du gouvernement de l'état; le gouvernement peut seulement lui enjoindre, selon une certaine méthode et par certains procédés, d'exécuter les divers actes que la loi a placés parmi ses attributions; quand les conditions spécifiées par la loi sont remplies, la police est tenue d'agir suivant les directives définies par le pouvoir législatif; le gouvernement de l'état commettrait une grave violation de la constitution, s'il modifiait le code de conduite de la police contrairement aux dispositions de la loi. Dès lors qu'un délit est commis, ou qu'il y a intention de le

commettre, la loi doit être respectée, et il ne dépend ni du fonctionnaire de la police, ni même du premier ministre de faire obstacle à son application; à plus forte raison ne saurait-on admettre qu'on interdise au policier de faire son devoir en faisant respecter la loi. La définition du rôle de la police donnée par le premier ministre ne cherchait qu'à déguiser les intentions réelles du ministère communiste, et il nous suffira de mentionner que lorsqu'en application de la politique policière ainsi définie, la protection de la police fut refusée dans des cas où elle aurait dû être assurée, la Cour suprême de l'état de Kérala n'hésita pas à intervenir; et lorsqu'on fit appel à sa juridiction en application de l'article 226, une ordonnance de *mandamus* fut prise contre le gouvernement l'état, l'obligeant à accorder la protection de la police à la partie lésée, alors que ses fonctionnaires ne pouvaient ou ne voulaient prendre aucune mesure en ce sens.

Si l'on se réfère aux articles 107 et 144 du code d'instruction criminelle, la même conclusion s'impose.

L'article 107 stipule ce qui suit:

"Toutes les fois qu'un fonctionnaire de l'ordre judiciaire (*Magistrate*), de Présidence, de District, de Circonscription, ou de première classe est informé qu'une personne est susceptible de troubler la sécurité ou la tranquillité publique, ou de commettre une infraction propre à troubler la sécurité ou la tranquillité publique, ce fonctionnaire, s'il croit disposer de preuves suffisantes peut, de la manière stipulée ci-après, imposer à cette personne de prouver qu'elle peut être sans risque laissée en liberté"...

Le code d'instruction criminelle a conféré ce pouvoir non au gouvernement, mais au fonctionnaire judiciaire compétent, et lorsqu'il s'agit de savoir si l'article pertinent sera appliqué, c'est l'opinion de ce fonctionnaire qui compte, parce que c'est à lui que cette disposition législative donne compétence, et non pas celle du gouvernement.

De même, l'article 144 donne compétence au fonctionnaire de l'ordre judiciaire du district (*Magistrate*), de la Présidence, ou de la Circonscription, ou à tout autre fonctionnaire spécialement habilité pour agir aux termes de cet article. Ici encore, l'article pose comme condition préalable de son application l'opinion que le fonctionnaire compétent aura formée dans son âme et conscience. Quant au gouvernement de l'état, rien ne l'autorise à enjoindre à la Justice d'agir en vertu des articles 107 et 144, et une injonction de cet ordre serait tout à fait illégale et inexécutable; de même rien ne l'autorise à déclarer qu'il ne sera pas fait usage des dispositions de ces mêmes articles 107 et 144 pour faire obstacle à des revendications collectives ou à toute autre forme d'action directe: en effet, si les conditions posées par ces articles sont réunies, le gouvernement de l'état n'a pas le droit de lier les mains du magistrat et de lui interdire d'engager l'action nécessaire. Le gouvernement de l'état, lorsqu'il a énoncé cette politique, a abrogé pratiquement les articles 107 et 144 du code d'instruction criminelle, ce que seul pouvait faire le pouvoir législatif, et encore à la condition d'avoir au préalable préparé les textes législatifs nécessaires et les avoir fait approuver par le Président de l'Union. Le gouvernement de l'état dispose de ces pouvoirs exécutifs, et l'Exécutif ne peut intervenir dans le domaine judiciaire ni paralyser l'application des lois. En incorporant ces directives à son

interprétation des droits et devoirs de la police, le ministère a adopté une ligne de conduite qui ne repose sur aucune base légale. Le gouvernement de l'état, c'est-à-dire l'Exécutif, ne pouvait usurper les fonctions du pouvoir législatif, ni modifier ou abroger par une décision unilatérale des dispositions législatives régulièrement adoptées.

Le premier ministre de l'état de Kérala ne semble pas avoir compris que l'appareil gouvernemental et les pouvoirs et fonctions qui sont dévolus à ses divers éléments (y compris la police) sont définis par la loi, et que c'est seulement en changeant la loi qu'on peut en modifier le fonctionnement. La police ne dispose d'aucun pouvoir ni d'aucune compétence qu'elle ne détienne de par la loi; et si le premier ministre désire prendre l'initiative d'une politique nouvelle forçant la police à agir contrairement à la loi, il commet une illégalité. Il est inutile de souligner aussi que le premier ministre du Kérala n'avait aucun pouvoir mettre les lois en veilleuse et en suspendre l'exécution; dès 1689, ce pouvoir a été supprimé en Angleterre par le *Bill of Rights*. Les lois pénales du pays ont force obligatoire aussi bien pour la police que pour le ministre; et le ministère incitait à violer la loi dans la mesure où la politique exposée par le premier ministre ordonnait à la police de ne pas tenir compte des dispositions des lois en vigueur, qui lui imposaient d'intervenir et d'arrêter les personnes coupables de délits punissables tels que la violation du droit de propriété, et d'instrumenter contre eux en application de la loi.

Manifestement, cette nouvelle politique a été décidée en conseil des ministres, et notifiée au gouverneur en application de la Constitution. Elle ne faisait que confirmer les illégalités déjà commises par le gouvernement communiste, et donnait la sanction du gouvernement à toutes les irrégularités futures du même genre. L'histoire des vingt-sept mois de régime communiste au Kérala est une suite d'actes illégaux, de crimes commis contre la vie, la personne et les biens des citoyens pacifiques qui appartenaient aux classes possédantes, et de dénis des droits élémentaires en matière de sécurité des personnes et des biens; c'était là le fruit de la philosophie communiste dont procédait cette politique. Il semble que le gouverneur ait sanctionné cette politique sans avoir perçu ses importantes répercussions; toutefois, par la suite, dans son rapport au Président de l'Union, où il préconisait l'application de l'article 356 de la Constitution, il estimait que les directives données à la police "étaient à la base des graves infractions commises contre l'ordre public et des craintes légitimes que les citoyens pouvaient éprouver quant à leur sécurité personnelle et à celle de leurs biens."

B) DÉFENSE DU GOUVERNEMENT COMMUNISTE

La défense du gouvernement communiste est contenue dans la réponse qu'il a publiée sous le titre: "Réponse du gouvernement de Kérala aux accusations du K.P.C.C." Cette réponse expose en détail les arguments du gouvernement et sa lecture n'est pas sans intérêt. Le premier des griefs relevés contre le gouvernement portait sur l'ordonnance d'amnistie qu'avait promulguée le gouvernement du Kérala en accédant au pouvoir. Elle figure en Annexe 1, et est ainsi rédigée:

“Ordonnance d’amnistie – Gouvernement du Kérala”.

“Pour marquer le venue au pouvoir du nouveau gouvernement, les mesures suivantes sont décidées:

- a) Toutes les condamnations à la peine de mort sont commuées en emprisonnement à vie.
- b) Des remises de peines sont accordées selon un barème qui sera fixé.
- c) Tous les prisonniers politiques sont mis en liberté.
- d) Tous les mandats d’arrêt non exécutés visant des personnes accusées de délits politiques sont rapportés.
- e) Les poursuites entamés à la suite de conflits du travail ou agraires qui depuis ont été réglés sont abandonnées. Les poursuites entamées à la suite du deuil national de Tellicherry et des troubles du tribunal de Trivandrum sont abandonnées.”

Il n’est guère besoin de préciser que la plupart des bénéficiaires de cette ordonnance, sinon tous, étaient des prisonniers communistes. Le gouvernement ne se contenta pas d’exercer son pouvoir amnistiant. Il annula tous les mandats d’arrêt non encore exécutés contre des personnes poursuivies pour chefs d’accusation “politiques”, et seuls les prisonniers “politiques” eurent droit à la liberté. Quels étaient ceux qui entraient dans la catégorie des “affaires politiques” et des “prisonniers politiques”? Le ministre de la Justice, questionné au Parlement le 30 avril 1957, fournit une réponse dont le gouvernement du Kérala a reproduit des extraits dans sa réponse:

“Il n’est pas difficile de définir les crimes et délits politiques, si l’on s’en tient à une définition sommaire. Par exemple, si un homme est tué au cours d’une émeute, ou d’une tentative pour fomenter des troubles ou d’une insurrection populaire, il s’agit probablement d’un crime politique (cf. Clarke, *l’Extradition*). John Stuart Mill dit que tout délit commis au cours de troubles politiques est un délit de caractère politique et même cette définition a été écartée comme trop étroite par les tribunaux, qui ont toujours interprété ces mots en fonction des circonstances prévalant au moment où le délit est jugé. Même les tribunaux anglais ont donné une interprétation plus large et plus généreuse qu’autrefois du terme “prisonnier politique” (cf. Halsbury, *Laws of England*). Selon une opinion faisant autorité (*Digest of English Case Law* de Mews), toute personne qui a commis un délit pouvant être rattaché, directement ou indirectement, à des troubles politiques, est un délinquant politique. C’est à la lumière des principes ci-dessus que les cas ont été examinés et que les mises en liberté ont été accordées, sans rigueur ni indulgence excessives”.

Rien ne saurait être plus nettement hors de propos. Les principes établis par les auteurs cités concernaient uniquement la définition du délit politique, dans la perspective de l’extradition. Ni Clarke ni aucun autre des auteurs cités n’entendait par là qu’un gouvernement civilisé pouvait qualifier des délits commis sur son territoire de “politiques”, invoquer les principes

de l'extradition et absoudre les délinquants. Aucun tribunal national n'accepterait qu'un détenu inculpé de meurtre ou de tout autre délit de droit commun puisse invoquer que l'infraction a été commise pour des motifs politiques. Clarke, dans son ouvrage bien connu sur l'extradition, a ajouté une note lumineuse sur les délits politiques qui s'applique même lorsqu'il s'agit d'extradition, et dont la teneur est la suivante: "Soutenir qu'un délit est un délit politique parce qu'il a pour motif ou pour but de faciliter ou d'empêcher un acte politique implique qu'un délit politique peut être défini à bon droit comme un délit commis pour des raisons politiques. Comme on l'a fait remarquer lors de la discussion, l'assassinat du Président Lincoln, ou celui d'un agent de police en Irlande par des membres du Sinn Fein, sont des crimes commis pour des raisons politiques; mais il faut admettre que ce n'en sont pas moins des crimes, et aucune nation ne saurait, sans honte, donner asile à ceux qui les ont commis". Et lorsque les prisonniers qui ont été mis en liberté, comme dans le Kérala, sont des communistes coupables de meurtre, ou de coups et blessures graves, ou d'autres crimes du même genre, commis envers des personnes qui appartenaient à un parti politique différent, il serait insensé de déclarer qu'il s'agit de délits politiques pour lesquels on ne peut poursuivre les prisonniers. En effet, on trouve dans les *All England Law Reports* (1955) un cas récent auquel s'applique probablement la citation tirée du *Digest of English Law Case de Mews*. Dans ce cas assez curieux, huit marins d'un chalutier polonais ayant réduit à l'impuissance le commissaire politique qui surveillait l'équipage, gagnèrent la côte anglaise et demandèrent à bénéficier du droit d'asile. En Pologne, le parti communiste était devenu "le seul parti dans l'Etat et exerçait un pouvoir absolu, avec l'aide de la police de sûreté. Quiconque est opposé au régime communiste est arrêté et certains disparaissent. Les parents eux-mêmes du coupable sont arrêtés. Quitter le pays est un délit... Se rendre sans permission dans un pays occidental est un crime de trahison". La trahison est naturellement un délit de caractère politique; et un juge érudit de la *Queen's Bench Division* soutint que les mots "délict de caractère politique" doivent toujours être interprétés en fonction des circonstances qui prévalent au moment où le délit est jugé. Or un système de gouvernement totalitaire est en vigueur dans certaines parties du monde et c'est un délit pour les citoyens de ces pays de prendre des mesures pour quitter le territoire. Dans le cas qui nous occupe, les membres de l'équipage d'un chalutier de pêche étaient soumis à une surveillance politique. Les requérants se sont révoltés par le seul moyen dont ils disposaient. Ils ont donc commis un délit de caractère politique. Et Lord Goddard, C.J., ajoutait: "Les témoignages dont nous disposons sur la loi telle qu'elle est appliquée aujourd'hui dans la République de Pologne montre qu'il est nécessaire, ne serait-ce que pour des raisons d'humanité, de donner une interprétation plus large et plus généreuse de ces mots, et nous sommes à même de le faire sans encourager par là le moins du monde l'idée que les délits ordinaires sans caractère politique seront absous". Il serait vraiment surprenant que des crimes tels que l'assassinat, le viol, l'incendie volontaire commis sur le territoire de l'état de Kérala restent impunis et que les criminels s'en tirent sans aucun mal, simplement parce que les victimes se trouvent appartenir à un parti politique différent. En effet, si on appliquait cette thèse dans toute sa logique, tout parti qui l'emporte aux élections se croirait autorisé à accorder une remise générale des peines, et les rigueurs du droit pénal n'atteindraient que ceux qui ont la malchance de n'appartenir

à aucun parti. On invoque à l'appui de cette ordonnance extraordinaire du gouvernement du Kérala, une ordonnance du gouvernement d'Andhra, en date du 12 septembre 1954 relative à la formation de l'état d'Andhra et qui, à la lecture, est de toute évidence une violation de la loi du pays. Deux erreurs cependant ne font pas compte. Il se peut que le gouvernement soit investi du pouvoir d'accorder des commutations ou des remises de peines. Mais il ne doit en faire usage que rarement et pour atténuer les rigueurs de la loi. Les dispositions de l'article 401 Cr. P.C., relatives à la suspension ou à la remise des peines, n'ont pas pour objet de favoriser un parti, ou de soustraire les membres d'un parti politique quelconque à l'application de la loi. Toute utilisation de cet article 401 à des fins autres que le bien public et à des fins particulières ou partisans serait un abus de pouvoir caractérisé, situation juridique dont l'existence est reconnue dans notre droit. Mais les alinéas c, d et e de l'ordonnance ne cherchent même pas à s'appuyer sur un principe juridique. Le droit pénal est appliqué conformément aux dispositions du code d'instruction criminelle et d'autres lois pertinentes. Une fois qu'un délit punissable a été commis, le droit pénal entre en jeu et son application ne saurait être entravée par la volonté ou le caprice de ministres tenant leurs pouvoirs de la Constitution. La constatation du délit, l'enquête, l'arrestation, l'instruction et le jugement se succèdent conformément à la loi et ne peuvent donner lieu à aucune intervention ministérielle. Ce sont là des étapes de l'action en justice qu'ordonne la loi, et qui ne dépendent pas d'une décision du fonctionnaire de police en cause. Comme nous l'avons déjà dit, si un agent de police ne signale pas un délit punissable, tel qu'une violation du droit de propriété, ou tout autre délit grave, ou ne procède pas à l'enquête, ou à l'instruction, il se rend coupable d'une violation de la loi, sauf, bien entendu, s'il a des motifs raisonnables, reconnus par la loi, pour ne pas agir. Mais il est important de noter que rien ne prévoit l'intervention d'un ministre dans l'enquête sur un délit, et si un ministre ordonne à un agent de police, uniquement en raison de ses fonctions, de s'abstenir d'arrêter un coupable, d'enquêter ou de participer à l'instruction, c'est lui-même qui se rend complice d'un délit.

Le gouvernement communiste a déclaré, au paragraphe 19 de sa réponse: "L'abandon de poursuites dans l'exercice des pouvoirs dont le gouvernement de l'état est investi n'est pas en lui-même contraire au droit". Mais de quels pouvoirs légaux parle le gouvernement du Kérala? De ceux qui lui donne l'article 494 du code d'instruction criminelle? Mais l'article 494 ne donne pouvoir d'abandonner des poursuites qu'au procureur général, qui est investi de son autorité par le Code. Légalement, seul le procureur général a autorité pour abandonner les poursuites et encore à condition que le tribunal saisi y consente. Ni le premier ministre ni aucun autre fonctionnaire de l'Exécutif n'a pouvoir de décider arbitrairement l'arrêt ou l'abandon de poursuites au criminel, et le pouvoir qu'a ainsi exercé le gouvernement communiste, pour assurer l'immunité des délinquants communistes à l'égard de la loi, ne repose sur aucun fondement légal. Dire que des gouvernements précédents ont ordonné l'abandon de poursuites au criminel n'est pas une réponse valable. La seule différence entre le gouvernement communiste et ses prédécesseurs au Kérala réside peut-être dans le fait que si les prédécesseurs ont agi ainsi illégalement c'est qu'ils croyaient devoir ordonner l'arrêt des poursuites dans l'intérêt public, alors que le gouvernement communiste a abandonné systématiquement toutes les poursuites qui pouvaient mener des

communistes devant les tribunaux. Mais cela n'affecte en rien le principe juridique selon lequel la loi ne confère au gouvernement d'un Etat absolument aucun pouvoir pour ordonner un abandon de poursuites. Certes, le procureur général est un fonctionnaire du gouvernement. Mais, un juge l'est aussi, et même un juge à la Cour suprême. Or, cela ne donne aucunement le droit au gouvernement de peser sur la décision d'un juge ou d'un procureur général. Le gouvernement du Kérala semble avoir écarté ce principe élémentaire en vertu duquel le pouvoir ne peut être exercé que par l'autorité qui le détient légalement, les autorités constituées étant quand même tout autre chose que de simples agents de transmission des oukases ministériels.

Le gouvernement communiste prétend dans sa défense que dans plusieurs cas les juges ont ratifié ces abandons de poursuites décidés par le gouvernement. Il se peut; mais ces juges se sont-ils posé la question de savoir si le gouvernement était habilité par la loi à ordonner l'abandon des poursuites? Cette question n'aurait pu avoir qu'une seule réponse, qui eût été conforme à toute une série de décisions prises par les diverses cours suprêmes de l'Inde, et par la Cour suprême du Kérala elle-même, qui a décidé que ces abandons étaient dépourvus de fondement juridique. La magistrature est certes indépendante du pouvoir exécutif, mais il faut admettre qu'à l'exception des très hauts magistrats, il eût certainement été difficile à l'ensemble de la magistrature de ne tenir aucun compte des vœux des ministres au pouvoir; il faut reconnaître à leur honneur que dans plusieurs cas les magistrats eurent le courage de leurs convictions et refusèrent de plier l'échine devant le ministère communiste; ils jugèrent que les raisons d'état confidentielles par lesquelles le ministère justifiait sa décision d'abandonner les poursuites au criminel n'étaient de toute évidence absolument pas convaincantes. En fait, pendant toute la sombre période où le parti communiste exerça son pouvoir arbitraire, le seul point lumineux d'un ciel sans espoir fut le pouvoir judiciaire; lorsque la Cour suprême du Kérala fut saisie d'un appel, elle n'hésita pas à user du droit que lui confèrent l'article 226 de la Constitution et le code d'instruction criminelle pour casser les décisions par lesquelles les demandeurs avaient été lésés par le ministère communiste.

En effet, les témoignages dont nous disposons, de même que les innombrables rapports qui parurent dans les quotidiens, nous laissent l'impression que le gouvernement communiste avait mis au point une technique qui lui était propre, et qu'il appliquait dans les cas où des communistes avaient commis une infraction criminelle. Les fonctionnaires de la police, dont la mission était définie par la loi, n'hésitaient pas à chercher leur ligne de conduite dans les directives des ministres communistes, leurs discours publics et leurs professions de foi partisans. Les récompenses et l'avancement sont des tentatives auxquelles peu de fonctionnaires savent résister. Les fonctionnaires de la police connaissaient les désirs de leurs nouveaux maîtres et d'un bout de l'état à l'autre, les rapports sur le comportement de la police dans les enquêtes et les poursuites qui visaient des criminels communistes, présentent des analogies qui ne peuvent être accidentelles. Si des communistes commettaient ouvertement un délit, la police refusait tout d'abord de connaître de l'affaire. Toutefois, si la gravité du délit, l'opinion publique ou le rang des victimes la forçait d'agir, il arrivait très souvent que les premiers renseignements fussent imparfaitement enregistrés; quelquefois, comme lorsqu'il s'agissait du beau-frère d'un ministre, le nom de la personne ac-

cusée fut omis du procès-verbal, alors qu'il figurait dans le rapport de la police de l'Union. Si une campagne de presse forçait plus tard la police à poursuivre l'enquête, les procès-verbaux de l'enquête, et notamment les déclarations faites en vertu de l'article 162, contenaient tant de contradictions qu'il était difficile de maintenir l'accusation. On nous a rapporté dans plusieurs cas que les premiers renseignements, les procès verbaux ou les déclarations faites en vertu de l'article 162 furent rédigés de telle façon que les poursuites ne pouvaient se terminer autrement que par un acquittement; et il arriva souvent que lorsqu'on accusait des communistes de crimes aussi graves que l'assassinat, la police entamait presque toujours des poursuites parallèles où les témoins d'une affaire étaient inculpés dans une autre et vice versa, de telle sorte que les accusations les plus graves portées contre des communistes se terminaient par un non-lieu. Il arrivait parfois, cependant, qu'un fonctionnaire de police consciencieux refusât de suivre cette pratique et que les poursuites se terminassent par un procès; alors le gouvernement avait recours sur le champ à l'article 494 du code d'instruction criminelle et ordonnait au ministère public d'abandonner l'accusation. Dans l'une des premières affaires qui furent soumises au juge de Chowghat, six communistes étaient accusés de provocation à l'émeute et de coups et blessures graves. Ils étaient inculpés d'avoir constitué une assemblée illégale et d'avoir frappé le témoin n° 1, lui causant de graves blessures. Les témoins de l'accusation avaient été interrogés et leur témoignage avait prouvé le délit. Il semble que les poursuites aient été engagées avant l'arrivée au pouvoir du gouvernement communiste. Le ministère public chercha à retirer l'affaire, déclarant que pour des raisons d'intérêt public ainsi que pour des raisons secrètes d'Etat, il était inopportun de continuer les poursuites. Le chef adjoint de la police, lui aussi, répéta sous serment la même formule en termes explicites. Rien ne transpara des raisons d'état ou des raisons d'intérêt public. Le ministère public déclara également que le gouvernement du Kérala avait bien voulu, par son ordonnance 306 en date du 2 février 1958, donner son assentiment à l'abandon des poursuites. Tout le monde savait naturellement que la seule raison secrète était que les inculpés appartenaient au parti communiste. Le juge fit valoir qu'il s'agissait d'une affaire très simple où les inculpés étaient accusés de s'être rassemblés illégalement dans l'intention commune de causer des violences au témoin n° 1, de l'avoir frappé à coups de bâton et blessé au visage au point qu'il perdit plusieurs dents. Le tribunal avait le droit de savoir pour quels motifs il était de l'intérêt public de retirer l'accusation. Le juge, quant à lui, était d'avis que les motifs avancés étaient très vagues, et il ne voyait aucun motif valable; de plus, il n'était nullement convaincu qu'en présentant une telle demande, le ministère public exerçât de bonne foi les pouvoirs discrétionnaires dont la loi l'avait investi. Le savant magistrat refusa d'abandonner les poursuites et l'affaire se termina par une condamnation. Il semble que le gouvernement de l'état ait fait appel de cette décision auprès de la Cour suprême du Kérala pour obtenir l'annulation de l'ordonnance du juge refusant le retrait de l'affaire. Les juges de la Cour suprême du Kérala ont statué que le gouvernement n'avait absolument aucun pouvoir pour ordonner l'abandon de poursuites au criminel (cf. le *Kerala Law Journal* 1959, pages 354 à 356). Il reste malheureusement qu'en dépit de l'arrêt de la Cour suprême signalant l'illégalité flagrante des retraits qu'envisageait le gouvernement, celui-ci ne renonça pas à cette pratique et se rendit coupable de la même

illégalité à propos de plusieurs affaires. Le résultat de cette ingérence illégale dans l'application du droit pénal fut que tout communiste pouvait commettre impunément n'importe quel délit sans courir le moindre risque d'être traîné en justice.

Les communistes étaient donc protégés par le ministère communiste. Le gouvernement communiste s'arrogeait le droit de dispenser les membres du parti de se conformer au Code pénal. Sur tout le territoire du Kérala, les communistes se pavanaient, défiant la loi et commettant tous les délits qu'il leur plaisait, assurés qu'ils étaient que la police, gardienne de l'ordre public, était entièrement à leur dévotion et qu'il ne leur arriverait jamais rien de mal. Tous ces incidents, rapportés dans les quotidiens provoquaient la consternation et la peur. Chacun pouvait craindre pour sa vie, sa personne ou ses biens. Les personnes lésées envoyèrent des requêtes aux ministres de l'état de Kérala, au Gouverneur, et aussi au Président de l'Union, au Premier ministre et au ministre de l'Intérieur du Gouvernement de l'Union. Le Gouvernement de l'Union dispose d'un Département central des enquêtes de police et nous avons des raisons de penser que ces télégrammes adressés au Gouvernement central provoquèrent des enquêtes de ce Département. Avant même que le gouvernement communiste eût été au pouvoir pendant trois mois, le Karshaka Samajam¹ de Parur Taluk, déclarait ce qui suit au Président de l'Inde, à New Delhi dans un memorandum dont il avait envoyé des copies à diverses autorités:

- "a) Des groupes de communistes se sont constitués en cellules et prétendent être les éléments reconnus du gouvernement au pouvoir. La police locale ne réagit pas. On remarque que la police a adopté une politique d'inaction et d'abstention.
- b) Les unions et cellules publient des appels où ils exhortent tous les travailleurs à recourir à l'action illégale.
- c) Pendant la dernière saison des semailles, les cellules ont empêché les cultivateurs de plusieurs plantations de repiquer le riz, et un nombre considérable de plants ont été perdus et détruits, les journaliers ayant été incités à faire grève et à exiger des salaires extraordinaires et exorbitants.
- d) Dans les cocoteraies, les propriétaires sont empêchés de ramasser les noix en temps voulu, les cellules réclament pour les Kudikidappukars (locataires vivant dans des fermes à l'intérieur des palmeraies) une proportion considérable des noix et le monopole absolu des fruits de certains arbres.
- e) De nombreuses habitations sont délibérément violées à l'insu et, plus souvent contre la volonté, des propriétaires.

Dans tous ces cas, les propriétaires sont réduits à l'impuissance et c'est en vain qu'ils font appel à la police pour qu'elle maintienne l'ordre public. Les agriculteurs sentent leur impuissance et craignent pour leur vie et leurs biens; la peur de l'anarchie règne. Dans peu de temps ce sera l'époque des moissons et il y a lieu de craindre des troubles encore plus graves".

¹ Karshaka Sangham: Syndicat agricole.

L'auteur du mémorandum demandait donc au Gouvernement central de prendre immédiatement les mesures voulues pour mettre fin sur-le-champ à cette anarchie imposée par la force dans les villages, et de mener sans retard une enquête impartiale (c.f. Ex. AA 44 b) en date du 25 mai 1957).

Il semble qu'à la suite de ce mémorandum, certains membres de la police centrale aient commencé des enquêtes et nous avons des raisons de penser que la vérité de ces accusations s'y trouva confirmée. Néanmoins, le gouvernement central ne prit aucune mesure. Selon une déclaration ultérieure du ministre de l'Intérieur faite à l'occasion d'un débat au Parlement, le Gouvernement de l'Union estimait que s'il prenait des mesures ses intentions pourraient être mal interprétées, puisque le gouvernement du Kérala se réclamait d'opinions politiques différentes. Il semble aussi que le Gouverneur n'ait rien fait au reçu des plaintes qui lui furent adressées.

C) ROLE CONSTITUTIONNEL DU GOUVERNEUR

Il semble utile à ce point de l'exposé d'examiner le rôle que la Constitution indienne a attribué au Gouverneur.

La Constitution indienne pose le principe de la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement, principe également en vigueur dans le Royaume-Uni, dans les pays du Commonwealth, dans les états de l'Australie et les Provinces du Canada. La situation du Gouverneur est identique à celle de la Couronne au Royaume-Uni, du Gouverneur général dans les pays du Commonwealth et des Gouverneurs dans les états de l'Australie. Il va de soi que le Gouverneur, de même que la Couronne, est, et doit être, guidé par les conseils des ministres. Mais il est bien établi également que le Gouverneur ou la Couronne possède trois droits importants: le droit d'émettre des avis, celui de présenter des suggestions et celui d'élever des objections, si même, en dernier ressort, le Cabinet a le dernier mot. Aux termes de l'article 163 de la Constitution, le Conseil des Ministres, présidé par le Premier ministre, aide et conseille le Gouverneur; aux termes de l'article 167, dans chaque état, le premier ministre doit rendre compte au Gouverneur de toutes les décisions du conseil des ministres relatives à la gestion des affaires de l'état, des projets de lois, et lui fournir les renseignements qu'il pourra désirer sur la gestion des affaires de l'état et sur les projets de lois; il doit si le Gouverneur le requiert, soumettre à l'examen du conseil des ministres toute question par laquelle un ministre a pris une décision sans que le conseil en ait délibéré. Quand il est consulté, le Gouverneur peut exiger que son point de vue soit sérieusement examiné, et il est certain que ses arguments doivent avoir un certain poids dans l'opinion du conseil. On ne saurait mieux définir les relations constitutionnelles qui existent entre le Gouverneur et ses ministres que ne l'a fait M. Asquith dans un aide-mémoire rédigé en 1913 sur les droits et les obligations de la Couronne

"La tradition bien établie dans notre pays depuis deux cents ans veut que, en dernier ressort, la Couronne suive les avis de ses Ministres et agisse selon ces avis... Elle a le droit et le devoir de transmettre à ses ministres tous les renseignements pertinents qui lui parviennent; de leur faire part des objections qui lui paraissent pouvoir être faites à la politique qu'ils conseillent; de suggérer (s'il le juge opportun)

une autre politique. Ces opinions sont toujours reçues par les Ministres avec le plus grand respect et la plus grande attention, avec plus de respect et de déférence que si elles venaient de tout autre. Mais, en fin de compte, la Couronne agit toujours selon les avis que ses Ministres (le cas échéant, après un nouvel examen) estiment de leur devoir de lui proposer. Ils donnent ces avis, sachant qu'ils peuvent, et devront sans doute en rendre compte devant le Parlement" (Jennings, *Cabinet Government*, page 258).

Sans aucun doute, ces principes s'appliquent à toutes les fonctions ordinaires du gouvernement. Mais l'action du gouverneur ne se borne pas là. Les ministres tiennent leurs fonctions du Souverain, ou du Gouverneur, selon l'article 164 de la Constitution et si les ministres conservent leurs fonctions aussi longtemps qu'il plaît au Gouverneur, ils peuvent aussi être relevés de ces fonctions à son gré. On ne saurait s'attendre que les ministres lui conseillent d'eux-mêmes de les relever de leurs fonctions. Dans quelles circonstances le Gouverneur a-t-il donc le droit ou le devoir de renvoyer ses ministres ? La réponse se trouve dans les *Laws of England* de Halsbury (Volume 7, page 361).

"Légalement, le Souverain peut dissoudre le Ministère à tout moment en le congédiant; mais on admet généralement que s'il exerce ce pouvoir afin de faire prévaloir ses propres vues sur celles du Parlement et en fin de compte sur celles du corps électoral, il agit en violation de la Constitution. Si, toutefois, bien que le Ministère conserve la confiance de la Chambre des Communes, la Couronne a des raisons de croire que cette dernière ne représente plus l'opinion de la Nation, elle peut légalement renvoyer le Ministère ou dissoudre le Parlement; enfin, on peut concevoir des situations exceptionnelles où le renvoi d'un Ministre notoirement inférieur à sa tâche serait justifié, cette mesure pouvant seule mettre fin à une politique désastreuse pour la Nation".

On peut également citer à ce sujet le passage suivant tiré de l'ouvrage de Dicey, *Law of the Constitution* (9^e édition, page 433):

"Il existe certainement des circonstances où la Couronne a le droit de renvoyer un Ministère qui a la majorité au parlement, et de dissoudre le parlement qui donne son appui au Ministère. En bref, la prérogative qu'a la Couronne de dissoudre le Parlement peut, aux termes de la Constitution, être exercée pour passer outre à la volonté de l'organe représentatif, ou de ce que l'on appelle, "la Chambre du Peuple". Cela reviendrait à dire, à première vue, que dans certains cas cette prérogative peut être utilisée de manière à réduire à néant la volonté de la nation. Mais en réalité il en est tout autrement. Le pouvoir discrétionnaire de la Couronne peut parfois être utilisé et, selon des précédents constitutionnels, devrait l'être pour retirer son autorité à une Chambre des Communes dûment constituée. Mais la raison pour laquelle la Couronne peut, en conformité de la Constitution, priver une Chambre de son pouvoir et de son existence est que les circonstances permettent raisonnablement de supposer que

l'opinion de la Chambre n'est plus celle du corps électoral. Une dissolution représente essentiellement un appel fait par le souverain légal au souverain politique. Une dissolution est permise, ou nécessaire lorsque la volonté de la Chambre est, ou peut raisonnablement être supposée, différente de celle de la nation".

Dans le Royaume-Uni, il n'y a pas d'exemple depuis 1783 qu'un Souverain ait renvoyé un gouvernement; mais il est arrivé que dans certains pays du Commonwealth la question se soit posée. Keith écrit à la page 228 de son ouvrage "*Dominions as Sovereign States*":

"Plus grave encore est la position du Gouverneur quand le Ministère lui conseille d'agir en violation de la loi. Si la question prête à discussion sur le terrain de la légalité, il faut demander une étude juridique; mais il peut s'en remettre aux conclusions de cette étude, à moins qu'elles ne soient trop évidemment erronées, ce qui est fort improbable."

Jennings, dans son ouvrage sur le *Cabinet*, cite à la page 303 un épisode de l'histoire du Canada.

"En 1875, au Canada, une Commission royale démontra que certains éléments du Cabinet présidé par Sir John MacDonalld étaient impliqués dans une affaire de corruption. Le Gouverneur général informa le Premier ministre qu'il n'estimait pas de son devoir d'intervenir tant que le Parlement ne se serait pas saisi de l'affaire; néanmoins, comme il se pouvait que le Parlement ne fût pas lui-même à l'abri de tout risque de corruption, il se considérerait comme libre d'exiger la démission des ministres dans le cas où ils ne réuniraient pas une majorité écrasante. Sur quoi, le gouvernement démissionna".

Le Professeur Dicey écrit à propos de la situation créée par le *Home Rule Bill* en 1913:

"Je reconnais tout à fait que le Roi ne peut rien faire sans l'avis conforme des Ministres. Mais je ne saurais accepter la doctrine qu'on prétend déduire de ce principe et selon laquelle il ne pourrait jamais renvoyer ses Ministres ni permettre à la Nation de manifester sa volonté. Naturellement, les nouveaux ministres doivent, comme Sir Robert Peel, tirer les conséquences de ce changement de Ministère. Nul de doit avoir honte de suivre le principe posé par Pitt et Peel".

En 1932, M. Lang, Premier ministre de la Nouvelle Galles du Sud, refusa de payer l'intérêt des emprunts que l'Etat avait obtenus du Commonwealth, malgré la décision de la Cour suprême d'Australie qui s'était prononcée en faveur de la validité de la loi du Commonwealth relative à l'application des accords financiers. M. Lang méconnaissait ainsi l'autorité de la loi et de la décision de la Cour suprême; en fin de compte, le Gouverneur fut forcé de renvoyer le Ministère et de dissoudre l'Assemblée. Voici ce qu'écrivit Keith au sujet de cet épisode significatif:

"Sans aucun doute, un Gouverneur peut, en principe, renvoyer un Ministère qui a cessé de représenter le peuple et qui jette un discrédit sur l'Etat... La décision de la Cour suprême ne permet plus de nier que M. Lang viole la Constitution; c'est au Gouverneur de décider

s'il peut tolérer une violation de la loi, alors que, comme représentant de la Couronne, il a pour premier devoir de faire respecter la légalité . . . Jusqu'à présent, dans sa conduite des affaires intérieures de l'Etat comme dans ses rapports avec le Commonwealth, M. Lang a sans doute pu prétendre que ses décisions n'ont pas été réellement illégales, ou du moins qu'il y avait, sur la légalité de ces mesures, un doute qui a permis à ses conseillers juridiques de soutenir qu'elles n'étaient pas réellement illégales. Mais la décision de la Cour suprême ôte tout fondement à ce raisonnement, ce qui rend la position du Gouverneur à l'égard de M. Lang encore beaucoup plus délicate. Normalement, le Gouverneur a le droit d'accepter le point de vue du Premier ministre sur la légalité de sa ligne de conduite, surtout s'il s'appuie sur l'opinion formelle d'un juriste; mais d'autre part, il ne peut pas ignorer l'interprétation de la loi donnée en dernier ressort par la Cour suprême. Il a alors le droit et même le devoir de refuser de s'associer à un acte illégal du Premier ministre, et de ne pas sanctionner une décision ministérielle manifestement illégale. De plus, pourra-t-il laisser plus longtemps à M. Lang l'autorité que lui confère sa fonction et tolérer qu'il continue à violer la constitution? La situation du Gouverneur est certainement délicate mais il est clair que le devoir primordial du représentant du Roi est de faire respecter la Constitution, et qu'il a le droit d'exiger de M. Lang qu'il y obéisse. Dans le cas où il ne serait pas tenu compte de sa demande, il a le droit d'exercer le pouvoir de renvoi que lui donne la Constitution".

Et lorsqu'enfin M. Lang fut renvoyé, Keith écrivit:

"Au lieu de s'incliner devant la loi, il a mis en doute l'impartialité de la Cour suprême et réussi à mettre en échec les droits de la Fédération australienne vis-à-vis de l'un des Etats membres. Dans ces circonstances, le Gouverneur ne pouvait accepter que le Premier ministre reste en fonctions; le Gouverneur doit faire respecter les lois fédérales; son Premier ministre avait méconnu ces lois: le Gouverneur devait agir. Tant que M. Lang restait dans les limites de la loi, le Gouverneur ne pouvait raisonnablement le heurter; mais dès lors que M. Lang avait bravé délibérément la législation fédérale telle que la Cour suprême l'avait interprétée et donnée à l'administration des directives et, sur son refus d'obéir, lui retirer le pouvoir. S'il ne l'avait pas fait, il aurait participé aux illégalités du Ministre, car la loi fédérale lie le Gouverneur aussi bien que le Ministère et les citoyens".

Certes, si le Gouverneur constate, après avoir renvoyé le ministère, qu'aucun parti ne peut obtenir la majorité au Parlement, il devra le dissoudre et faire procéder à de nouvelles élections; mais c'est une erreur de croire que le Gouverneur n'est qu'un personnage décoratif, qu'un "hiéroglyphe pompeux", selon l'expression de Coke. Le Gouverneur est le gardien de la Constitution. Le serment qu'il a prêté lui impose de maintenir, de protéger et de défendre la Constitution, et lorsque son Ministère adopte une politique qui va délibérément à l'encontre de la légalité, il a, en tant que gardien de la Constitution, le devoir de relever le Ministère de ses fonctions, de peur que son inaction ne le rende complice de ces illégalités.

L'histoire des vingt-sept mois de gouvernement communiste dans l'état de Kérala n'est qu'un long récit navrant d'actes de désordre sur l'ensemble du territoire de l'état. Dans les nombreux journaux du Kérala, on pouvait lire chaque jour le récit des souffrances qu'enduraient ceux qui n'appartenaient pas au parti au pouvoir; attaques sans rime ni raison, brutalités, assassinats, désordres dans les plantations et les régions rurales, insécurité des personnes et des biens, attaques brutales contre les personnes et violations criminelles du droit de propriété; et tous ces crimes étaient le fait de membres du parti au pouvoir, qui brimaient le reste de la population. La plupart de ces faits ont été portés à la tribune de l'Assemblée législative du Kérala. Cependant le Gouverneur se taisait, paraissant loin de comprendre que tous ces abus de pouvoir étaient commis en son nom. De toute évidence, il était inconscient du rôle qu'il devait remplir dans l'appareil constitutionnel de l'état. Il ne semble nullement s'être demandé quelles sont exactement les fonctions du Gouverneur lorsque son ministère viole ouvertement la loi du pays.

Dès lors que le premier ministre persistait à commettre ses illégalités sous le couvert d'une politique gouvernementale, le Gouverneur aurait dû l'avertir de cesser, et si, malgré cet avertissement, il persistait encore, il aurait dû exercer son pouvoir de renvoi, sans attendre pendant deux ans encore que son inaction eût provoqué une véritable explosion d'anarchie dans tout l'état.

Il se peut que le Gouverneur se soit trouvé dans un dilemme. S'il renvoyait le ministère sans dissoudre l'Assemblée législative, il lui fallait confier à un autre parti le soin de former le ministère, tâche impossible puisque les communistes disposaient de la majorité (avec l'appui, il faut bien le dire, des membres indépendants qui avaient fait alliance avec eux). Nul autre parti n'aurait pu former de gouvernement stable. S'il envisageait de dissoudre l'Assemblée législative en vertu de l'article 174 (2) de la Constitution, il se heurterait nécessairement au problème de la formation d'un gouvernement provisoire chargé d'expédier les affaires courantes en attendant de nouvelles élections. Il ne lui aurait guère été possible de confier l'expédition des affaires courantes au même ministère en raison des nombreuses fautes qu'il avait commises par action et par omission et peut-être pensait-il que la dissolution de l'Assemblée législative serait, elle aussi, inutile. Il ne lui restait donc d'autre voie que de rendre compte au Président de l'Union, ce qu'il avait le droit de faire en vertu de l'article 356 aux termes duquel, quand le gouvernement de l'état ne peut s'exercer conformément aux dispositions de la Constitution, le Gouverneur invite le Président à intervenir. Cela non plus, le Gouverneur ne l'a pas fait; il laissa la situation empirer.

L'inaction du gouvernement central et du Gouverneur n'a pu qu'encourager le gouvernement communiste à étendre ses tentacules sur l'état tout entier agissant sur l'esprit de la population par la terreur et la violence, encourageant les membres du parti communiste à s'arroger tous les pouvoirs et les soustrayant au châtement par les moyens détournés que nous avons déjà indiqués. Chaque jour, les journaux du Kérala publiaient des comptes rendus de ces innombrables violations de la loi et de l'ordre public, et lorsque les appels réitérés au Gouverneur et au gouvernement central restèrent sans effet, la population se souvint qu'en fin de compte le droit fondamental de l'homme est de lutter contre l'oppression et la tyrannie. Lorsque

l'oppression devint insupportable et qu'aucun espoir de secours ne parut à l'horizon, il se forma un mouvement de libération qui chercha ouvertement à renverser par la force le gouvernement communiste, par des manifestations de milliers et de milliers d'hommes et de femmes se soulevant pour libérer leur pays de la tyrannie communiste qui le serrait à la gorge. Le mouvement de libération était évidemment anti-constitutionnel et pouvait être condamné au sens de la loi. Mais quel autre recours avait le peuple, puisque ni le Gouverneur, gardien de la Constitution, ni le gouvernement de l'Union, qui possède le droit d'intervenir, ne lui portaient secours? Le peuple devait soit continuer à subir l'oppression, soit s'insurger. Lorsque la tyrannie devient insupportable, l'homme a le droit naturel et inaliénable de résister à l'oppresseur, et c'est exactement ce qui se passa au Kérala. Le mouvement de libération ne fut pas seulement un soulèvement de masse, mais en fait et en droit, une insurrection qui ne s'est pas servie d'autres armes que celles de la force morale. Ceux qui vivaient hors de l'Etat n'ont pas connu les souffrances ou l'horreur de la tyrannie qui ont soulevé les insurgés. La vie, la liberté et la recherche du bonheur étaient devenues des expressions vides de sens en face de l'oppression et de l'arbitraire. Le Kérala était soumis, non pas au Principe de la Légalité, mais à la loi de la jungle.

Le ministère communiste qui avait juré foi et allégeance à la Constitution de l'Inde telle que la loi l'a faite et promis d'agir dans l'intérêt de tous conformément à la Constitution et à la loi, sans crainte ni faveur, sans passion ni haine, ne remplit pas ce devoir élémentaire, et la subversion de l'ordre public fut totale. Il ne garantit pas non plus aux citoyens non communistes de l'état l'égalité devant la loi, ni la protection de la loi également étendue à tous ou le droit de former des associations ou des syndicats, le droit à la propriété, et le droit d'exercer un métier ou un commerce; au contraire, des citoyens non communistes furent mis à mort ou emprisonnés sans que jamais les procédures normales que prescrit la loi aient été appliquées.

Le fonctionnement des tribunaux populaires soumettait les citoyens non communistes de l'état à la juridiction de ces tribunaux extra-judiciaires dont aucune loi de l'état ne justifiait l'existence, qu'avait créés le parti communiste pour statuer sur certains litiges, notamment ceux qui opposaient communistes et non-communistes et donner à ses décisions une force exécutoire illégale. Non seulement cette procédure déniait aux citoyens non-communistes l'égalité devant la loi et la protection de la loi également étendue à tous, mais elle constituait une violation flagrante du Principe de la Légalité.

Il y avait donc, à notre avis, une violation du Principe de la Légalité tel que le conçoit la Constitution, et il est évident que l'on se trouvait dans une situation où l'état n'était pas gouverné en conformité des dispositions de la Constitution.

V. LES VOIES DE RECOURS CONSTITUTIONNELLES

Au mois de juin 1959, une longue controverse s'engagea sur la justification morale de l'action directe qu'avaient entreprise les partis d'opposition pour renverser le ministère communiste dans l'état de Kérala. Acharya Vinoba Bhave, Shri Patanjali Sastri, ancien président de la Cour suprême de l'Inde et Shri Chakravarti Rajagopalachari avaient tous trois exprimé

l'opinion que l'action du Ministère communiste dans le Kérala était légale, qu'il était assuré d'une majorité à l'Assemblée législative, qu'aucun vote de défiance n'avait été exprimé à son égard, que la période pendant laquelle il pouvait normalement exercer le pouvoir n'était pas expirée et que la manière dont les partis d'opposition envisageaient de le renverser était contraire à tous les principes de la démocratie et constituait une négation du gouvernement démocratique. On faisait valoir que ce ministère avait le droit de rester au pouvoir pendant toute la période de cinq ans prévue par la Constitution, sauf si l'Assemblée lui retirait sa confiance ou si son mandat venait normalement à expiration et que le délai fixé par la Constitution pour tenir de nouvelles élections fût expiré. On ajoutait que même le Gouverneur n'avait, dans ces circonstances, aucun pouvoir pour le relever de ses fonctions, puisqu'il était tenu d'agir conformément aux avis du ministère et ne pouvait aller à l'encontre de ses vœux à ce sujet.

Les journaux du pays, notamment le *Times of India*, l'*Amrita Bazar Patrika*, *The Statesman*, *Tribune*, *The Hindu*, *Indian Express* et *The Hindustan Standard* se prononcèrent dans le même sens, mettant en doute la justice et l'opportunité des mesures prises par les partis d'opposition pour renverser le ministère communiste. Le principal argument était que ces mesures compromettraient l'application démocratique de la Constitution et exposeraient tous les gouvernements formés constitutionnellement au même risque d'être renversés par des moyens anti-constitutionnels, ce qui serait une véritable négation de la démocratie.

Des juristes donnèrent également leur avis. Il va de soi que les avocats communistes appuyaient sans réserve le même point de vue; mais nombreux aussi furent les juristes qui, tout en concédant que tel serait bien le cas si la situation était normale et que le gouvernement exerçât le pouvoir en respectant la Constitution, étaient néanmoins d'avis que si un ministère foule aux pieds les dispositions de la Constitution et viole le Principe de la Légalité, le Gouverneur et le Gouvernement central sont fondés, sinon tenus, à intervenir et à relever de ses fonctions le ministère coupable d'avoir si gravement manqué à son devoir et violé le Principe de la Légalité, tel que le conçoit la Constitution.

Nous avons vu plus haut que le ministère communiste du Kérala s'est rendu coupable de subversion de l'ordre public, n'a pas respecté le serment prêté à son arrivée au pouvoir, et a commis une violation du Principe de la Légalité, perdant ainsi le droit de demeurer en fonction pendant toute la durée de son mandat de cinq ans, même s'il conservait la majorité numérique à l'Assemblée législative et pouvait ainsi l'emporter lors d'un vote sur une motion de défiance de l'opposition. Conservait-il le droit dans ces circonstances de rester au pouvoir et de continuer à opprimer les citoyens qui ne suivent pas les consignes du parti communiste, les poussant au désespoir et leur déniaient tout moyen d'obtenir justice? Nous croyons qu'aucune disposition de la Constitution n'autorise une violation aussi flagrante du Principe de la Légalité, et que les dispositions normales de la Constitution ne peuvent trouver aucune application en de telles circonstances. Le mandat de cinq ans que prévoit la Constitution ne pouvait aller jusqu'à son terme en pareil cas, et d'ailleurs l'article 172 (1) stipule ce qui suit:

"L'Assemblée législative de tout état, à moins qu'elle ne soit dissoute à une date antérieure, reste en fonctions pendant une durée de cinq ans

au maximum à compter du jour fixé pour sa première séance, et le moment où expire la dite période de cinq ans est aussi celui où l'Assemblée est dissoute".

De même, l'article 174 (2) dispose:

"Le gouverneur peut, si les circonstances l'exigent... b) dissoudre l'Assemblée législative".

Ces dispositions doivent être rapprochées de celle qui figure à l'article 164 (1):

"et les ministres détiennent leurs fonctions aussi longtemps que le gouverneur juge à propos de les y maintenir".

Cet article confère au gouverneur le pouvoir de renvoyer le ministère et de dissoudre l'Assemblée législative d'un Etat avant l'expiration du mandat de cinq ans s'il juge à propos de le faire. Le ministère n'a aucun droit imprescriptible de demeurer en fonction pendant une période quelconque, même s'il jouit de la majorité à l'Assemblée générale et qu'aucun vote de défiance à son égard n'a pu être ou n'a été adopté (Voir au chapitre IV l'examen du rôle constitutionnel du gouverneur).

Il est tout aussi dénué de sens de soutenir que le Gouverneur ne peut agir que sur l'avis du ministère lorsqu'il s'agit de renvoyer celui-ci et de dissoudre l'Assemblée législative. Il est évidemment absurde de penser que le ministère conseillera jamais au Gouverneur de sonner son propre glas, soit directement, soit indirectement par la dissolution de l'Assemblée législative. Le Gouverneur, dans le cas qui nous occupe, prendra cette décision en raison des abus de pouvoir et des violations du principe de la légalité commis par le ministère, et de telles considérations donnent au Gouverneur une absolue liberté de choix, quant à la mesure qu'il envisagera de prendre en l'espèce.

Prétendre que l'action du gouverneur, ou celle des partis de l'opposition qui l'ont provoquée, équivalent à une négation de la démocratie, n'est vraiment pas un argument qui mérite considération. Il ne convient guère à ceux qui ont troublé l'ordre public et commis des violations du Principe de la Légalité de se poser en champions de la démocratie. Ils sont les premiers à fouler aux pieds toutes les règles de la démocratie, et ils ne peuvent certainement pas invoquer la protection de la Constitution pour se maintenir au pouvoir pendant toute la durée de leur mandat afin de continuer à tyranniser et opprimer ceux qui ont le malheur d'être leurs administrés.

Le même argument serait valable au cas où le gouverneur adresserait un rapport au Président au sens de l'article 356.

Cette argumentation est donc également insoutenable, et aucune des objections juridiques que fait valoir le ministère communiste au Kérala ne repose sur rien.

Nous en venons donc à la question qui, à notre avis, est au centre de notre enquête, à savoir, l'examen des mesures qu'il conviendrait éventuellement de prendre pour sauvegarder le Principe de la Légalité dans des circonstances analogues à celles qui se sont présentées au Kérala. Des suggestions intéressantes nous ont été faites par plusieurs témoins. Nous avons recherché quelle avait été l'évolution de la situation dans cet état pendant les vingt-sept mois où le parti communiste a été au pouvoir, afin de pouvoir

envisager quelles seraient les mesures à prendre si des événements analogues devaient encore se produire.

Certains ont avancé que, le parti communiste ayant exercé le pouvoir en bravant délibérément la loi, il ne pouvait plus se voir confier le gouvernement conformément aux dispositions de la Constitution, et devait donc être mis hors la loi. C'est là une procédure que nous ne pouvons absolument pas approuver. Lorsque l'on veut respecter la Constitution, on ne doit pas s'efforcer de la ruiner, alors que ses fondements sont la liberté de pensée, de croyance et d'association. L'esprit politique ne peut mûrir si la population n'est pas libre de se former une opinion et de conserver l'idéologie qu'elle a choisie. Si le Kérala ou toute autre partie de l'Inde opte pour le communisme, plions-nous sans hésiter à la libre volonté du peuple. Mais de tradition et de tempérament, les Indiens du Kérala, comme ceux des autres états, ont toujours eu foi en la doctrine de la coexistence pacifique dans la vie quotidienne. Aucun pays du monde n'a fait preuve d'autant de tolérance de pensée dans les questions qui sont considérées comme les plus sacrées. En Inde, nous n'avons pas eu de guerres de religion, pas d'inquisition, pas de bûchers. Le pays a absorbé des races, des croyances et des religions différentes, et la trame de notre vie quotidienne est tissée de ce fil d'or "Laissez chacun vivre sa vie". Les millions d'êtres qui vivent dans l'Inde pensent tous que la loi, divine ou humaine, doit gouverner le monde et que même les rois et les empereurs ne sont pas au-dessus des lois. Bacon et Bracton ont affirmé autrefois que "La loi est l'organe par lequel le pouvoir souverain agit" et cet axiome de la primauté du droit inspire toujours toute la vie des Indiens. La notion du Principe de la Légalité et de la procédure prévue par la loi est enracinée dans la doctrine de *dharma*, *nyaya* et *neeti* qui est la tradition la plus précieuse de la vie indienne.

Plusieurs éminentes personnalités qui ont témoigné devant nous ont encore déclaré que la seule solution possible dans la situation actuelle serait d'incorporer l'état de Kérala aux grands états voisins de Madras ou de Mysore. Certains ont suggéré de former un seul grand état du sud composé du Kérala, de Madras et de Mysore. Les partisans d'une telle solution semblent convaincus, s'ils ne l'ont pas expressément déclaré, que les communistes seraient alors submergés dans les états plus vastes de Mysore et de Madras où l'influence exercée par le parti du Congrès est prédominante. Personne ne saurait définir ce que sera dans l'avenir la structure de la vie politique, ou risquer une prophétie. Le Kérala ne peut se fondre avec l'état de Madras ou celui de Mysore dans un effort pour étouffer l'influence communiste dans l'atmosphère politique de ces deux états. Le Kérala doit résoudre lui-même ses propres difficultés et ne peut demander à des états voisins de combattre pour lui. Rien ne garantit d'ailleurs que Madras ou Mysore accueillerait le Kérala à bras ouverts. Proposer d'intégrer le Kérala à d'autres états, c'est simplement proposer de transférer à d'autres états les difficultés que connaît le Kérala.

Il existe naturellement certains remèdes d'ordre politique qui, à notre avis, ne sont pas applicables et ne permettraient pas de parvenir aux fins recherchées. Nous croyons qu'il s'agit d'un problème de droit constitutionnel, et que c'est par des mesures d'ordre constitutionnel qu'il doit être résolu. Ce que nous trouvons à l'origine des troubles, c'est un usage abusif de l'appareil policier et des dispositions du droit pénal dans l'administration de la justice. Le respect de l'ordre public est nécessairement à la base de toute

société civilisée. Cela est également vrai dans le cadre du *Welfare State*. Le respect de la loi et le maintien de l'ordre public reposent entièrement sur l'observation du Principe de la Légalité. Il ne peut y avoir de société libre, de liberté générale ni de libertés particulières si l'on s'attaque à la légalité et si l'ordre public cesse d'être respecté. Lorsque le parti du congrès, puis le P. S. P., ont été au pouvoir dans le Kérala, leur régime n'a pas été tout à fait exempt d'abus. En effet, ces gouvernements eux-mêmes ont parfois ordonné l'abandon des poursuites en cours, et celui qui fut premier ministre dans le gouvernement du parti du Congrès, lui-même juriste compétent, a reconnu devant nous que la loi ne donnait au gouvernement aucune autorité ou compétence pour décider d'abandonner des poursuites aux termes de l'article 494 du Code d'instruction criminelle. Mais il s'agissait de cas isolés, et non d'un plan délibéré pour venir en aide à un parti ou à ses membres. Les régimes antérieurs n'avaient pas délibérément ignoré la loi du pays; que le parti au pouvoir soit le parti communiste ou le parti du Congrès, il est d'importance primordiale que le fonctionnement de la juridiction pénale soit à l'abri de toute ingérence du ministère. L'administration de la justice ne doit pas devenir un simple pion que déplacent les partis sur l'échiquier politique.

Comme nous l'avons déjà fait observer, la structure de notre administration repose avant tout sur la loi, et ni le gouvernement ni le ministère n'a compétence pour braver la loi ou ordonner qu'elle subisse des exceptions. Tant que la loi n'a pas été modifiée, elle doit être appliquée. C'est là le principe de base, l'axiome qu'aucun gouvernement ne peut nier. Les ministres n'ont pas le droit d'attribuer à la police un rôle qui contrevienne aux lois et aux institutions que le pays s'est données, et ni les ministres ni la police ne sont au-dessus de la loi. Ils n'ont pas le droit de la violer; ministres et police sont civilement et pénalement responsables des actes dommageables ou criminels qu'ils pourraient commettre. Il est vrai qu'un citoyen lésé n'a pas toujours la possibilité de déposer une plainte ou de réclamer des dommages en justice. Mais, dans les pays comme le Royaume-Uni et les Etats-Unis, la Constitution prévoit la mise en accusation des ministres; si cette mesure est maintenant tombée en désuétude au Royaume-Uni faute d'occasions de l'appliquer, on y a parfois eu recours aux Etats-Unis. Aux termes de notre Constitution, seul le Président peut être mis en accusation. Mais, dans des circonstances normales, le Président doit agir sur l'avis de ses ministres. Ce sont donc les ministres qui sont responsables des actes du gouvernement, et c'est pourquoi la disposition qui prévoit la mise en accusation du Président est nécessairement dépourvue d'intérêt et doit rester lettre morte dans notre Constitution. Mais que ce soit au Gouvernement central de l'Union ou dans les états, aucune disposition n'empêche les ministres de se livrer à des actes illégaux ou à des abus. Ce sont les ministres qui détiennent le pouvoir et qui administrent, mais la Constitution ne prévoit aucune sanction ou contrainte qui punisse ou empêche l'illégalité ou l'abus de pouvoir délibéré. Nous regrettons vivement que notre Constitution ne contienne aucune disposition prévoyant la mise en accusation des ministres ou d'autres fonctionnaires d'exécution, et à notre avis il faut y porter remède. Les fonctionnaires peuvent être renvoyés pour des actes de corruption même sans gravité. Il existe aussi une disposition qui impose au fonctionnaire qui a mal géré les fonds qui lui étaient confiés l'obligation de rembourser le

déficit. Mais un ministre peut être coupable de népotisme, de gaspillage des deniers publics ou d'abus de pouvoir, sans que la crainte de la moindre sanction prévue par notre Constitution le retienne sur la voie de l'injustice.

Nous voudrions souligner en second lieu que l'on se méprend sur les pouvoirs du gouverneur. Le ministère gouverne au nom du gouverneur. Toutes les lois et toutes les ordonnances sont suivies de la formule "Par ordre du Gouverneur", et légalement, les ordonnances prises par le ministère sont des ordonnances du gouverneur. En conséquence, dans les cas où le gouverneur estime que les ordonnances du ministère violent la loi, il a, en tant que gardien de la Constitution qu'il a juré de conserver, protéger et défendre, non seulement le droit, mais le devoir de réformer les abus et, en dernier recours, de renvoyer le ministère si ce dernier refuse d'obéir. Un gouverneur qui ne s'acquitte pas de ce devoir, doit être considéré comme complice de la violation de la loi, et il semble que sa position devrait devenir tout à fait intenable. Il se peut que, si le gouverneur renvoie le ministère, il se trouve dans l'impossibilité d'en former un autre qui dispose de la majorité à l'Assemblée législative; mais, dans ce cas, il a le droit d'ordonner la dissolution de l'Assemblée et de faire procéder à de nouvelles élections.

Il faut cependant, tenir compte sur ce point d'une éventualité: quand le gouverneur dissout l'Assemblée législative et ordonne de nouvelles élections, il s'écoule nécessairement un délai avant que les élections aient lieu, et il faut que dans cet intervalle le pays continue à être gouverné. Comment le gouverneur le fera-t-il? Aux termes de la Constitution, il incombe au gouverneur d'avoir un conseil des ministres dirigé par un premier ministre pour l'aider et le conseiller dans l'exercice de ses fonctions (article 163 (1)). C'est lui qui nomme le premier ministre, et il nomme aussi les autres ministres sur conseil du premier ministre (article 164 (1)). Un ministre qui, pendant une période de six mois, n'est pas membre de l'Assemblée législative de l'Etat, cesse ses fonctions à l'expiration de cette période (article 164 (4)). Cette dernière disposition ne saurait s'appliquer lorsque l'Assemblée législative a été dissoute et qu'il faut élire une nouvelle assemblée. Aux termes des articles 163 (1) et 164 (4) rien n'empêche le gouverneur, en attendant les élections et la nouvelle assemblée législative, de nommer toute personne de son choix au poste de premier ministre, et, sur la présentation du premier ministre, toutes autres personnes aux postes de ministres, s'il y a lieu de penser qu'ils gouverneront pendant cette période intérimaire conformément aux dispositions de la Constitution. Il peut donc adopter cette procédure et, après avoir renvoyé le ministère et dissout l'Assemblée législative, ordonner de nouvelles élections et nommer un ministère intérimaire chargé d'assurer la gestion des affaires courantes.

Le gouverneur peut toutefois, compte tenu des exigences de la situation dans l'état, estimer que cette procédure n'est pas applicable, et il peut donc décider de ne pas renvoyer le ministère et dissoudre l'assemblée législative. Il peut décider de ne pas se charger de la responsabilité de nommer lui-même un ministère provisoire chargé d'assurer la gestion des affaires courantes, et se contenter de rendre compte au Président, et de lui demander d'intervenir en application de l'article 356. Cet article reconnaît au gouverneur, dans certaines circonstances, le pouvoir de rendre compte au Président de la situation, si ce dernier, au reçu du rapport, juge que le gouvernement de l'état ne peut s'exercer dans des conditions constitutionnelles normales, il

peut user des dispositions de l'article 356 et publier la déclaration que prévoit cet article.

La procédure qui a été effectivement adoptée en fin de compte a été l'intervention du Président en application de l'article 356. Plusieurs autres suggestions semblent avoir été faites, certains pensant qu'il fallait avoir recours à l'article 352, d'autres à l'article 355. L'article 356 a son histoire propre. Aucun Etat du Commonwealth n'a une disposition analogue à l'article 356 de la Constitution indienne. Cet article avait un précédent dans l'article 93 de la loi de 1935 sur le gouvernement de l'Inde. La disposition qui est insérée dans le livre blanc et le rapport de la Commission mixte, stipule ce qui suit au paragraphe 109:

"Enfin, si à un moment quelconque le gouverneur acquiert la conviction qu'une situation se présente où le gouvernement de la Province ne peut provisoirement s'exercer conformément aux dispositions de la Loi, il est proposé de lui donner les moyens d'assumer lui-même par proclamation les pouvoirs dont une autorité provinciale est investie et qu'il juge nécessaire de prendre pour que le gouvernement de la province soit effectivement exercé... Dans plus d'une province, le cours des événements survenus depuis les réformes de 1919 a démontré que les pouvoirs de ce genre ne sont malheureusement pas inutiles, et il est trop tôt pour prédire que leur existence ne sera jamais nécessaire même sous un gouvernement responsable devant une assemblée législative. Dans ces conditions, même si l'appareil législatif était le seul organe de la province qui eût cessé de fonctionner, le gouverneur pourrait encore continuer à gouverner avec l'aide de ses ministres, si ces derniers acceptaient de l'appuyer. Nous parlons naturellement d'un cas tel que le refus par l'Assemblée législative d'exercer ses fonctions et non pas seulement de conflits ou différends de peu d'importance entre elle et le gouverneur... Un arrêt de l'appareil constitutionnel suppose qu'il ne s'agit pas d'une crise ordinaire, et il est impossible de prévoir les mesures qu'exigeront les circonstances. Il est donc juste que le gouverneur soit armé d'un pouvoir discrétionnaire qui lui permette d'adopter les remèdes qu'exige la situation".

L'article 93 de la loi sur le gouvernement de l'Inde a été inséré dans le Chapitre VI intitulé "Dispositions en cas de défaillance de l'appareil constitutionnel", et le paragraphe 1 de cet article est ainsi rédigé:

"Si, à un moment quelconque, le gouverneur d'une Province acquiert la conviction qu'une situation se présente où le gouvernement de la province ne peut être exercé conformément aux dispositions de la présente loi, il peut, par proclamation..."

L'article 356 de la Constitution porte en note marginale l'ancien titre du Chapitre VI "Dispositions applicables en cas de défaillance de l'appareil constitutionnel dans les états", et son paragraphe 1 est ainsi rédigé:

"Si le Président, au reçu d'un rapport du Gouverneur ou du *Raj Pramukh* d'un état, ou par tout autre moyen, acquiert la conviction qu'une situation se présente où le gouvernement de l'état ne peut être exercé conformément aux dispositions de la présente Constitution, il peut, par proclamation..."

L'article actuellement en vigueur et l'ancien article sont rédigés de façon pratiquement identique dans leurs parties essentielles. Dans chaque cas, l'article envisage une situation où le gouvernement ne peut être exercé conformément aux dispositions de la Constitution. Il faut sans aucun doute distinguer entre les deux situations: 1) un cas où le gouverneur ne peut exercer le gouvernement et 2) un cas où le gouvernement est exercé en violation de la Constitution. Dans l'une, on envisage l'impossibilité de faire fonctionner l'appareil constitutionnel, dans l'autre le cas où l'appareil constitutionnel fonctionne en violation des dispositions de la Constitution. On peut faire valoir que la lettre de l'article 356 ainsi que son contexte d'une part, et le rapport de la Commission mixte, d'autre part, rendent l'article 356 inapplicable lorsque le ministère d'un état exerce le pouvoir en violation des dispositions de la Constitution, comme cela s'est produit au Kérala sous le ministère communiste. Une telle distinction, toutefois, est purement théorique. Qu'importe en effet si la lettre de la Constitution subsiste, alors que l'esprit en a disparu, que le Gouvernement de l'Etat est exercé en violation flagrante du Principe de la Légalité et que les dispositions de la Constitution continues dans son titre III ("Droits fondamentaux") sont délibérément ignorées, en application d'une idéologie dont s'inspire un parti pour gouverner non pas dans l'intérêt de l'état tout entier, mais des seuls membres de ce parti?

Les dispositions de l'article 356 prévoient que le Président exerce le pouvoir à la réception d'un rapport du gouverneur. Si donc le Président agit en pareil cas par application de l'article 356, son action n'a rien d'anti-constitutionnel et personne ne peut prétendre qu'aucune proclamation qu'il édicte en vertu de cet article constitue un abus de pouvoir. Nous savons que les pouvoirs de décision dont le Président est investi aux termes de l'article 356 sont très vastes, et qu'il est normalement guidé dans l'exercice de ces pouvoirs par l'avis de son Conseil des ministres qui peut - circonstance nullement inconcevable - être hostile au ministère en place dans cet état particulier. Mais de tels cas sont rares et le Président, occupant la position de responsabilité que lui reconnaît la Constitution, n'obéira pas servilement à son Conseil des ministres, mais hésitera beaucoup à se plier aux ordres du Conseil et à donner aveuglément son assentiment, si son bon sens lui conseille le contraire. Nous admettons que l'on peut concevoir des cas où le Président pourra abuser du pouvoir qui lui est attribué, mais nous devons partir de l'hypothèse que le Président agira conformément aux normes raisonnables qui doivent régir l'exercice démocratique de la Constitution et sans faire preuve d'une partialité que pourraient lui dicter l'appartenance à un parti ou des mobiles inéquitables.

Au moment où l'on pensait à l'intervention du gouvernement de l'Union, la presse communiste au Kérala, dans des articles passionnés, accusa le parti du Congrès d'être à la fois procureur et juge, puisque ce parti détenait le pouvoir au gouvernement central et était en même temps l'accusateur du parti communiste dans l'état de Kérala. On chercha à se servir de cet argument contre le parti qui voulait chasser le ministère de Kérala et à invoquer les principes de la justice naturelle. Mais, s'il y avait abus de pouvoir par les communistes, le remède sous forme d'une intervention du Gouvernement central ne pouvait venir que du Président aidé et conseillé par un Conseil des ministres formé de membres du parti du Congrès; or, comme l'a avoué par la suite le ministre de l'intérieur devant le Parlement, ce

qui empêcha le Gouvernement de l'Union d'agir pendant deux longues années ou davantage, c'était la couleur politique du ministre du Kérala. Aux termes des dispositions de l'actuelle Constitution, le Président ne peut se faire une conviction, ainsi que le prévoit l'article 356, que sur avis du Conseil des ministres qui se trouve exercer le gouvernement; et il serait vraiment déplorable que le Gouvernement central refusât d'intervenir contre l'oppression ou l'abus de pouvoir dans un état, uniquement parce que le Conseil des ministres de ce Gouvernement central est composé de membres d'un parti différent de celui qui est au pouvoir dans l'état en question. On ne pouvait refuser d'apporter une solution de justice et de donner réparation à la malheureuse population du Kérala, pour la seule raison que la plainte portée contre le gouvernement de cet état était appuyée aussi par le parti du Congrès dans le même état. L'abus de pouvoir doit être jugé en fonction de la vérité des accusations et non du parti auquel appartient le juge. Si l'on appliquait dans toute sa logique la thèse du parti communiste, les abus du gouvernement communiste dans un état seraient à l'abri de toute intervention du Gouvernement de l'Union si celui-ci était aux mains d'un autre politique. A notre avis, le Gouvernement de l'Union aurait dû s'enquérir de la vérité des accusations et prendre les mesures qui s'imposaient après seulement trois mois de régime communiste, au moment où le *Parur Karshaka Sangham*, dans son aide-mémoire au Président, prononçait exactement les mêmes accusations que celles qui ont été répétées pendant les deux années suivantes. Le retard et les hésitations avec lesquels le gouvernement de l'Union est intervenu dans le Kérala a entraîné de grandes souffrances pour la population de cet état.

Il convient ici d'examiner les pouvoirs que la Constitution confère à l'Union, dans ses rapports avec les états qui en font partie, lorsqu'il y a abus de pouvoir flagrant dans l'un d'entre eux. Il faut noter dès le début que l'Union indienne n'est pas un Etat fédéral au vrai sens du terme. Ce n'est pas une "Union indestructible d'états indestructibles", car le Parlement peut modifier les limites existantes des états qui la constituent, ou même supprimer d'anciens états et en former de nouveaux. De même, s'il est vrai que les pouvoirs législatifs sont répartis selon un modèle fédéral, certaines dispositions de la Constitution confèrent à l'Union un droit de contrôle sur l'exécutif et le législatif des états. Tout d'abord, le gouverneur est nommé par le Président, qui, il faut le rappeler, est aidé et conseillé par le Conseil des ministres; et c'est du Président, et de lui seul que le gouverneur tient le pouvoir. Le pouvoir exécutif de l'Union va jusqu'à donner des directives à un état afin d'assurer qu'il se conforme aux lois faites par le Parlement (article 256), et le pouvoir exécutif de tout état doit être exercé de manière telle qu'il ne gêne ni ne mette en péril l'exercice du pouvoir exécutif de l'Union; qui plus est, l'Union est habilitée à donner à un état les directives que le gouvernement central juge nécessaires à cet effet. L'article 365 indique comment est sanctionné le respect de ces directives; il stipule en effet que la loi autorise le Président, si un état n'obéit pas à ces directives, à déclarer qu'une situation se présente où le gouvernement de cet état ne peut être exercé conformément aux dispositions de la Constitution. Le Président peut même intervenir lorsque l'Etat se trouve dans une situation financière difficile. De plus, les lois promulguées par l'Union l'emportent sur les lois promulguées par un Etat touchant les questions énumérées aux listes II et III. Il est certaines situations où le Parlement est normalement habilité à légiférer

pour les états, même sur des sujets qui relèvent exclusivement de leur compétence. Lorsque l'état d'urgence est proclamé, l'Union peut légiférer même sur les questions réservées aux états, et c'est le Président qui décide de l'état d'urgence. De même, l'Union a pour devoir de protéger tous les états contre l'agression venue de l'extérieur et contre les troubles internes, et de veiller que le gouvernement de chaque état soit exercé conformément aux dispositions de la Constitution. Le droit d'intervention est donc implicite lorsque le gouvernement d'un état viole les dispositions de la Constitution. Tout devoir est équilibré par un droit correspondant. Mais l'article 355 ne se contente pas d'une reconnaissance implicite ou d'une déclaration d'intention, car il stipule explicitement que l'Union a le devoir de veiller que les états respectent les dispositions de la Constitution. Rien ne précise de quelle manière l'Union doit le faire, ou quelles sont les mesures que l'Union peut prendre. Mais l'octroi d'un pouvoir est toujours assorti de l'octroi des moyens nécessaire de citer les dispositions financières grâce auxquelles les états gouvernement central contre le blocage de la Constitution. Et il n'est pas nécessaire de citer les dispositions financières grâce auxquelles les Etats bénéficient d'une aide généreuse de l'Union. Il est clair que la Constitution de l'Inde est un amalgame des deux types de gouvernements, unitaire et fédéral, et que la Constitution indienne a des caractéristiques qui lui sont propres; en d'autres termes, la Constitution indienne est d'essence particulière et ne peut se classer dans une catégorie quelconque. Les rapports qui unissent les éléments de la nation et l'Union découlent du texte et de la structure de la Constitution tout entière, et on ne peut les définir par un mot simple tel que "autonomie des états" ou "isolement".

En conséquence, toutes les fois que se présente dans un état une situation où les dispositions de la Constitution sont violées, le gouvernement de l'Union a pour devoir de conseiller, de suggérer, de mettre en garde et, finalement, d'intervenir si le gouvernement de l'état ne tient pas compte de ses directives. Il est lamentable que, dans le cas du Kérala, la tendance du parti au pouvoir ait empêché l'Union de s'acquitter de son devoir à l'égard de la population du Kérala plus tôt qu'elle ne l'a fait. Il est du devoir élémentaire d'un gouvernement de gouverner de bonne foi, de ne pas administrer l'état au profit d'un parti ou des membres d'un parti, d'observer les normes morales de l'administration, et de protéger également tous les citoyens, quel que soit leur parti ou leur idéologie. En conséquence, lorsque les citoyens d'un état font appel à l'Union contre les excès, les illégalités ou les abus de pouvoir d'un gouvernement, l'Union doit, aux termes de la Constitution de l'Inde, faire des enquêtes et promulguer les directives appropriées pour que soit respecté le Principe de la Légimité sur lequel se fonde la Constitution.

En ce qui concerne l'administration du droit pénal, qui est la clé de voûte de la loi, de l'ordre public, et de la vie entière de toute société organisée, la leçon du Kérala incite à se demander si l'administration de la justice, le maintien de l'ordre et l'application du droit pénal ne devraient pas incomber au Gouvernement central, en d'autres termes, si les points 1 à 3 de la Liste II ne devraient pas être transférés à la Liste III. Si l'on conclut néanmoins qu'il faut laisser à l'état l'administration du droit pénal et le maintien de l'ordre public, il est nécessaire de prévoir certaines sauvegardes contre les abus de pouvoir. Un directeur des poursuites judiciaires devrait avoir la haute main sur toutes les enquêtes criminelles et sur les poursuites;

la loi devrait garantir l'indépendance de ce directeur par rapport au gouvernement, afin que la justice soit toujours rendue d'homme à homme, et non pas laissée aux ordres capricieux arbitraires ou inéquitables du ministère au pouvoir. Le directeur des poursuites judiciaires devrait avoir le même statut et le même traitement qu'un juge de la Cour suprême et son poste devrait lui être garanti avec la même rigueur. L'abandon des poursuites ne devrait pas être une simple exemption des rigueurs de la loi; et nous proposons donc que l'article 494 soit amendé de manière qu'aucune poursuite ne puisse être abandonnée, sauf sur appel présenté à la Cour suprême de l'Etat, qui devra donner son assentiment explicite. Nous sommes convaincus que si ces suggestions sont suivies, elles garantiront l'honnêteté et l'impartialité de la justice et empêcheront le ministère de s'y immiscer.

Lorsqu'il s'agit de commuer une peine ou d'accorder une remise de peine, nous estimons que s'est au Gouverneur de se prononcer après consultation avec le Premier président de la Cour suprême. Cette disposition garantirait que les pouvoirs publics agissent dans l'intérêt d'une politique partisane ou par favoritisme personnel, n'abusent pas du droit de remettre les peines.

Cela nous amène à l'examen des questions qui se poseront probablement lorsque des élections auront lieu après le renvoi du ministère, ou à la fin du gouvernement direct par le Président. Il y a aujourd'hui dans l'état de Kérala un certain nombre de partis politiques, et il est toujours possible qu'aucun parti n'obtienne à lui seul la majorité absolue aux élections. Au cours de ces dernières années, on a constaté au Kérala qu'en politique ce que l'on appelle le système des groupes (qui fit le malheur de la France ces dernières années) tendait à s'imposer. Le gouvernement parlementaire serait naturellement facile, s'il n'y avait dans l'état que deux partis politiques ayant chacun sa politique bien définie. Mais lorsque l'on ne peut éviter l'existence de plusieurs partis, des problèmes se posent qui peuvent empêcher la venue au pouvoir d'un gouvernement stable. Le gouvernement des partis est parfois la cause d'étranges apparentements. Mais lorsqu'aucun parti ne dispose à lui seul de la majorité, ce sont des groupes qui gouvernent grâce à des compromis et des concessions de chaque jour. On s'est demandé ce qui se passerait si le Gouverneur était incapable de trouver après les élections un parti qui disposât à lui seul de la majorité à l'Assemblée législative, ou même un groupe de partis qui pût former un gouvernement stable. La seule solution que l'on ait pu envisager dans une telle situation est de proroger le régime de gouvernement direct par le Président. Mais pendant combien de temps? Certaines personnalités éminentes qui vinrent témoigner devant nous ont proposé qu'en pareil cas, ce mode de gouvernement soit prorogé pendant toute la période de cinq ans, au prix de la modification Constitutionnelle nécessaire. Néanmoins les chefs de parti ont été unanimes à s'opposer à une longue prorogation du gouvernement présidentiel. Pour reprendre l'expression d'un chef de parti qui vint témoigner, tous les partis politiques sont allergiques au gouvernement présidentiel; et les chefs du parti du Congrès, en particulier, affirment que le gouvernement présidentiel les désavantage, puisque le parti du Congrès dans l'état, de par son affiliation, est mis dans l'impossibilité de critiquer un acte quelconque de l'administration présidentielle pour la raison bien évidente que le gouvernement présidentiel n'est autre chose que le gouvernement du parti qui se trouve détenir le gouvernement central. Cela est sans doute vrai. Mais plusieurs personnalités

de la vie politique, dont certaines n'ont pas voulu témoigner en public de peur de se rendre impopulaires, se sont vigoureusement prononcées en faveur du maintien du gouvernement présidentiel au Kérala pendant toute la durée du mandat de cinq ans, afin que le peuple puisse bénéficier d'une administration efficace et impartiale, dont le seul souci soit le bien public. C'est là un point de vue que l'on ne saurait négliger. Le démocratie, le gouvernement parlementaire et les grands impondérables d'une Constitution libre contribuent sans aucun doute au développement politique du peuple. Mais lorsqu'une situation de crise s'est produite, et qu'il s'est produit des événements à la suite desquels on cherche à abuser de l'appareil constitutionnel et à l'utiliser à des fins criminelles, lorsque l'état est secoué de troubles pendant de nombreuses années, l'intérêt du peuple veut qu'un pouvoir honnête et efficace continue à administrer l'état pour redresser les injustices du passé. Il est douteux que l'état du Kérala ait bénéficié pour un dixième seulement des avantages des premier et deuxième plans quinquennaux. La police, soutien de la loi et de l'ordre public, a été démoralisée et corrompue à un point tel qu'il faudra du temps pour la ramener à son état premier et lui rendre l'intégrité qui faisait sa réputation. Même si l'on fait abstraction des lourdes dépenses qu'elles entraînent, de nouvelles élections, avec leur cortège de passions et d'agitation, seraient néfastes pour l'état de Kérala. Nous sommes donc forcés de déclarer que si, lorsque le gouvernement présidentiel aura pris fin, aucun parti n'obtient à lui seul une majorité stable aux élections, ou si pour cette raison ou pour toute autre il n'est pas possible de former de gouvernement qui ait la confiance de l'Assemblée législative, le gouvernement présidentiel devra être maintenu pendant une période statutaire de cinq années, après que l'article 356 de la Constitution aura été modifié en conséquence. Les événements récents du Kérala ont amené le peuple à se demander si, après tout, l'autonomie peut vraiment tenir lieu de gouvernement efficace.

VI. RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS

Nous résumerons ci-après les conclusions auxquelles nous sommes parvenus:

1) Aussi longtemps que le gouvernement communiste a été au pouvoir dans l'état de Kérala, le Principe de la Légalité a été violé de façon flagrante et systématique, le gouvernement ne respectant ni l'égalité de tous devant la loi ni le droit de tous à la protection des lois. Le gouvernement communiste gouvernait au bénéfice des membres du parti communiste, et non dans l'intérêt de toute la population; son but principal était d'assurer l'hégémonie communiste sur l'ensemble du territoire du Kérala.

2) Les citoyens non-communistes de l'Etat ont cessé de bénéficier des droits fondamentaux de l'homme: droit de fonder des associations ou des syndicats, droit à la propriété, droit d'exercer un métier ou une activité commerciale. Des citoyens ont perdu la vie, d'autres ont été détenus en vertu de décisions illégales.

3) Le fonctionnement des tribunaux "populaires" a soumis les citoyens non-communistes de l'état à la juridiction d'organisations de fait parfaitement illégales dans leur existence comme dans leurs méthodes. Il y eut là une violation flagrante du Principe de la Légalité.

4) Il y eut subversion complète de la loi et de l'ordre public et violation flagrante du Principe de la Légalité tel que le conçoit la Constitution.

5) La conception du rôle de la police que le premier ministre a exposée en juillet 1957 équivaut à une violation flagrante de la loi. Le devoir de la police à l'égard des actes contraires aux dispositions législatives en vigueur est fixé par la loi. Par la déclaration de son chef, le ministère communiste a fixé un nouveau code et abrogé en fait ces dispositions législatives; sans avoir aucune compétence à cet effet, il les a déclarées nulles et non avenues ou a permis des dérogations.

6) Ni la police ni les ministres ne sont au-dessus de la loi, et les ministres qui promulguent des ordonnances contrevenant à la loi, ou qui d'une manière contraire à la loi incitent la police ou les autorités constitutionnelles à agir ou à s'abstenir d'agir, se rendent eux-mêmes complices d'une violation de la loi, et sont passibles de poursuites civiles ou pénales pour leurs actes dommageables ou leurs délits.

7) La Constitution indienne devrait prévoir la mise en accusation des ministres ou des fonctionnaires, comme c'est le cas en Angleterre et aux Etats Unis.

8) Pour garantir une administration impartiale de la justice pénale, il est nécessaire d'instituer un directeur des poursuites judiciaires, qui aurait le même traitement, le même statut et la même sécurité de fonction qu'un juge à la Cour suprême d'un état, et qui aurait la supervision de toutes les enquêtes et poursuites engagées en matière pénale.

9) Le Parlement devrait sérieusement examiner s'il ne conviendrait pas de transférer à la liste III l'administration de la justice, le maintien de l'ordre public et l'application du code pénal.

10) Dans la Constitution indienne, le gouverneur n'est ni un personnage de parade ni un "hiéroglyphe pompeux". Il dispose de trois pouvoirs, le pouvoir d'émettre des avis, celui de présenter des suggestions et celui d'élever des objections, et cela même si, en dernier ressort, ses ministres ont le dernier mot. Le gouverneur doit défendre la constitution, renvoyer un ministère qui gouverne en violation de la loi du pays, et, si cela est nécessaire, dissoudre l'Assemblée législative et ordonner de nouvelles élections.

11) Le Gouvernement de l'Union a le devoir d'enquêter chaque fois qu'il est saisi d'une plainte contre un gouvernement d'état qui abuse de ses pouvoirs et de prendre les mesures appropriées, soit en donnant des directives, soit en ordonnant le gouvernement direct par le Président de l'Union.

12) Si, lorsqu'un ministère a été renvoyé, ou que prend fin le pouvoir présidentiel prévu par l'article 156, il ne se trouve pas de ministère qui puisse gouverner de façon stable, ou si le ministère ainsi formé poursuit une politique qui viole la loi du pays, le gouvernement direct par le Président doit être de nouveau ordonné et maintenu pour une période entière de cinq ans. Il conviendra cependant d'apporter au préalable les amendements nécessaires à la Constitution.

N. H. Bhagvati
M. P. Amin
M. K. Nambiar

Bombay, le 5 janvier 1960.

ANNEXE A

COMITE D'ENQUÊTE SUR LA SITUATION AU KÉRALA

constitué par la Commission indienne de Juristes

Séance tenue à Ernakulam
le 15 novembre 1959

DISCOURS D'OUVERTURE DU PRÉSIDENT

Le Comité d'enquête sur la situation au Kérala, qui a été constitué par la Commission indienne de Juristes, est chargé de déterminer s'il y a eu violation du Principe de la Légalité et, par conséquent si un état d'insécurité s'est ensuivi au Kérala pendant la période où le ministère communiste a été au pouvoir. Le Conseil exécutif de la Commission indienne de juristes, à sa séance du 3 août 1959, a étudié la question de la création de ce Comité d'enquête et il a laissé au président et au secrétaire général de la Commission le soin de rédiger un mandat approprié et de donner suite aux recommandations du Comité d'enquête. C'est en exécution de cette résolution du Conseil exécutif que le Comité d'enquête a été constitué le 2 septembre 1959. Il devait enquêter et présenter son rapport sur les points suivants:

1. Le Principe de la Légalité tel que le conçoit la Constitution a-t-il été respecté pendant la période où le gouvernement communiste a détenu le pouvoir dans l'état de Kérala? Dans la négative, à quels points de vue ce Principe a-t-il été violé, affaibli ou indirectement attaqué?
2. Ce gouvernement n'a-t-il pas, tout en respectant apparemment la Constitution, tenté de porter atteinte au Principe de la Légalité tel qu'il est énoncé dans la Constitution?
3. En quel sens les autorités politiques ont-elles eu recours à des manœuvres législatives, administratives ou exercé autrement des pressions visant à porter atteinte au Principe de la Légalité?
4. Quelles mesures seraient à prendre pour sauvegarder le Principe de la Légalité dans une situation analogue à celle qui a prévalu dans l'état de Kérala?
5. Toutes autres questions se rapportant directement ou indirectement à l'enquête sus-mentionnée.

Le 9 septembre 1959, le Secrétaire général de la Commission indienne de Juristes priait par une lettre circulaire diverses personnalités, associations et organisations professant ou non des opinions communistes et appartenant ou non à l'opposition de lui adresser leurs observations sur toutes questions qu'elles jugeaient pertinentes, et d'y joindre la copie de tous documents qu'elles désireraient soumettre à l'examen du Comité. Il les informait également qu'après examen des mémoires reçus, le Comité se rendrait dans l'état de

Kérala pour y entendre les personnes qui voudraient éventuellement témoigner devant lui. Dans sa lettre le Secrétaire général soulignait que la Commission indienne de Juristes se compose de juristes éminents, qu'elle est une organisation a-politique qui se préoccupe principalement de faire respecter et de renforcer le Principe de la Légalité, et que le Comité serait très heureux de pouvoir compter sur la coopération des destinataires.

Le Comité a reporté au 31 octobre la date-limite pour la réception des mémoires, qui avait été primitivement fixée au 8 octobre 1959. Le 8 octobre 1959, le secrétaire du Comité a lancé un appel par la voie de la presse du Kérala, priant tous les intéressés de lui communiquer des mémoires et tous documents pertinents avant l'expiration du délai fixé; il assurait que le Comité serait très reconnaissant à toutes les parties intéressées du concours qu'elles lui apporteraient dans la tâche qu'il avait entreprise. Il ajoutait encore ce qui suit:

"Le Comité se compose uniquement de juristes; il est indépendant de tout parti ou mouvement de caractère politique. Il se préoccupe essentiellement de savoir si le Principe de la Légalité, tel qu'il est énoncé dans la Constitution, a été respecté pendant la période où le gouvernement communiste a détenu le pouvoir dans l'état de Kérala.

Le Comité se propose de mener une enquête objective dans les conditions qui viennent d'être indiquées, et il désire rassembler tous les éléments d'information nécessaires, et en particulier les documents qui pourraient l'aider à dégager une conclusion correcte.

Le Comité a déjà adressé des lettres circulaires à tous les partis politiques, y compris le parti communiste, à diverses associations et à diverses personnalités de l'état de Kérala pour les inviter à l'aider dans sa tâche, et il croit que les témoignages s'appuyant sur des documents seront plus utiles et pertinents que de simples allégations verbales. Le Comité demande donc à tous les citoyens, à quelque fraction de la population qu'ils appartiennent, d'adresser leurs mémoires et les documents pertinents à son Secrétaire, Shri V. Rama Shenai, avocat à Ernakulam, pour le 31 octobre 1959 au plus tard.

Le Comité sera très reconnaissant à quiconque l'aidera dans la tâche qu'il a entreprise."

Outre cet appel au public par la voie de la presse, le Secrétaire a également adressé à certains des intéressés des lettres personnelles pour leur demander d'apporter leur témoignage. Le Comité a reçu plusieurs exposés et mémoires, mais il a constaté, à son grand regret que tous proviennent des partis d'opposition et qu'aucun ne lui a été soumis jusqu'à présent par le parti communiste ou par des partis d'opinion voisine.

Le Comité ouvre donc son enquête en utilisant les documents qui lui sont parvenus, mais il estime que sa tâche sera particulièrement lourde si les partis de tendance communiste font défaut. Certes, il dispose de diverses déclarations et de brochures publiées aussi bien par le gouvernement communiste que par le parti, mais il s'agit seulement de déclarations que n'appuie aucune preuve, verbale ou écrite.

Le Comité s'adresse donc de nouveau aux partis, associations, et organisations de tendance communiste et leur demande de coopérer avec lui et de l'aider à découvrir la vérité.

Le Comité espère que cet appel adressé aux parties intéressées ne visera pas sans écho. Si néanmoins il ne devait susciter aucune réponse, le Comité se verrait dans l'obligation de poursuivre l'enquête avec l'aide des documents dont il dispose, et au mieux de son jugement.

Les séances publiques du Comité auront lieu à Ernakulam les 15 et 16 novembre ainsi que du 21 au 23 novembre; à Calicut, les 17, 18 et 19 novembre et à Trivandrum les 24, 25, 26 et 27 novembre 1959. Toutes les organisations politiques qui souhaitent témoigner devant le Comité sont instamment invitées à le faire dans celle des villes ci-dessus qui leur sera le plus commode, après avoir prévenu le Secrétaire de leur intention.

**DECLARATION DU PREMIER MINISTRE DE L'ÉTAT DE KÉRALA
FAITE A UNE CONFERENCE DE PRESSE
A TRIVANDRUM LE 23 JUILLET 1957**

“Les conditions dans lesquelles la police fait respecter la loi et assure le maintien de l'ordre dans l'état ont fait l'objet d'innombrables discussions, tant au sein des organes législatifs qu'en dehors d'eux depuis que le gouvernement a accédé au pouvoir. On a critiqué non seulement le comportement de fonctionnaires ou d'agents de la police et la conduite du département de la police dans son ensemble, mais aussi la conception générale que le gouvernement se fait du rôle de la police dans le maintien de l'ordre public: selon ces allégations, la politique délibérément poursuivie par le gouvernement aurait complètement démoralisé les forces de police et entraîné l'anarchie par voie de conséquence. Le gouvernement, gravement préoccupé par ces critiques, entend aujourd'hui exposer clairement la politique qu'il applique en la matière.

1. On sait que le rôle de la police tel qu'il était compris par le passé avait un double but: premièrement, aider la société à pourchasser le crime et à faire rendre des comptes aux éléments anti-sociaux; deuxièmement, empêcher les progrès du mouvement démocratique dans le pays en limitant, voir en supprimant totalement, les activités de certains partis politiques démocratiques.

Avant que le pays n'accède à l'indépendance, ce deuxième rôle s'exerçait contre tous les partis politiques épris de liberté, y compris le Congrès national indien. Après l'indépendance, il s'est exercé contre ce que l'on appelle vulgairement les partis de gauche, et plus spécialement contre le parti communiste et ses amis. Les dernières élections ont prouvé à l'évidence que la population n'apprécie pas ce deuxième aspect du rôle de la police, quel que soit le parti au pouvoir. Le gouvernement entend bien préciser, à l'intention de tous les intéressés, que les droits fondamentaux, tels que la liberté de parole, la liberté de la presse, la liberté de réunion et d'association, étant l'essence de la démocratie et bénéficiant de la garantie de la Constitution de notre République, peuvent être librement exercés par tous les partis politiques du pays; il affirme que la police ne sera pas autorisée, sous prétexte de faire respecter la loi ou de maintenir l'ordre public, à supprimer ou restreindre les activités démocratiques d'un parti politique, quelle que soit sa puissance. Le gouvernement modifiera les règlements et les pratiques qui vont à l'encontre de ces principes, fondement d'un état démocratique.

2. Outre la question des partis politiques, le gouvernement doit préciser son attitude à l'égard d'événements tels que les grèves, les luttes paysannes, l'agitation des étudiants et d'autres mouvements populaires. Les gouvernements précédents avaient coutume, quand les masses ouvrières ou paysannes montraient quelques velléités d'agitation, et préparaient quelque manifestation, grève, journée de deuil ou démonstration de désobéissance passive, de faire donner la police pour aider les employeurs ou propriétaires

fonciers, d'interdire la manifestation, de prendre des mesures dits "de sécurité", de faire disperser la foule à coups de bambous ferrés ou de faire ouvrir le feu sur les manifestants.

Le recours à la police pour étouffer les mouvements populaires est devenu un aspect si normal de notre vie publique qu'on en est venu à le considérer comme un des éléments du "Principe de la Légalité". Cependant, le gouvernement tient à rappeler que dans un pays comme la Grande-Bretagne, qui est considéré comme le pays d'élection de la légalité, on ne se sert pas de la police pour étouffer les mouvements populaires. De temps immémorial, personne n'a jamais entendu parler de fusillades sur des grévistes, d'interdiction de manifestations, de mesures dites "de sécurité" dirigées contre le peuple parce qu'il participe aux grèves, ou contre d'autres mouvements populaires, même si ces mouvements s'étendaient à tout le pays ou à l'ensemble des industries. Dans notre pays au contraire, ces mesures sont normalement jugées inévitables, même s'il ne s'agit que d'une grève sans importance dans une petite industrie ou plantation. Le gouvernement ne saurait donc admettre qu'on l'accuse de violer la loi parce qu'il se donne pour règle de ne pas accorder aux capitalistes et aux propriétaires fonciers l'aide et la protection qu'ils recevaient jusqu'ici pour étouffer la lutte poursuivie par les classes ouvrière et paysanne. Bien au contraire, il considère qu'un tel recours à la police au bénéfice des classes possédantes est une violation des droits fondamentaux des classes laborieuses, à savoir le droit de présenter des revendications collectives, le droit de grève ou le droit de recourir à d'autres formes d'action directe pacifique.

3. Le gouvernement ne comprend pas comment, en refusant d'utiliser la police à des fins aussi nettement contraires aux intérêts du peuple, il pourrait la "démoraliser", comme l'ont prétendu plusieurs porte-parole du parti du Congrès ou d'autres partis d'opposition, notamment le secrétaire général du parti du Congrès, Shriman Narayan. La politique du gouvernement consiste uniquement à restreindre l'utilisation antidémocratique de la police. Le gouvernement ne désire nullement affaiblir si peu que ce soit l'efficacité ou l'utilité de la police, dans la mesure où le rôle de celle-ci consiste à lutter contre les crimes antisociaux, tels que le vol, l'incendie volontaire, l'assassinat, le brigandage à main armée, etc. Au contraire, le gouvernement souhaite vivement accroître l'efficacité et l'utilité de la police à cet égard. Il fera tout ce qui est en son pouvoir pour renforcer et relever le moral de la police dans l'accomplissement de sa véritable tâche.

4. Le gouvernement tient d'autre part à préciser que sa politique, qui consiste à ne pas utiliser la police pour réprimer les mouvements populaires, ne signifie pas qu'il entend restreindre son rôle lorsqu'elle protège les personnes et les biens des classes possédantes, car en tant que citoyens de l'état les membres de ces classes ont droit à cette protection et à cette aide. Le gouvernement reconnaît que le droit pour les classes laborieuses de recourir aux revendications collectives et à l'action directe, comporte certaines limites bien définies. Pour l'essentiel, l'action directe ne doit entraîner aucune violence contre la personne ou les biens des individus ou des familles appartenant aux classes possédantes. Le gouvernement a été informé que dans certains cas l'action directe avait dépassé ces limites, qu'à l'occasion de démonstrations devant des usines, des plantations ou d'autres

établissements les manifestants avaient été jusqu'à cerner les maisons des employeurs, et empêcher ceux-ci et leurs familles, d'entrer ou de sortir pour vaquer à leurs occupations normales, quotidiennes et pacifiques. Ces actes vont évidemment au-delà des limites de l'action directe pacifique. Le gouvernement espère que toutes les organisations ouvrières et tous les vrais amis de la démocratie feront de leur mieux pour éviter de tels incidents, ne pas troubler la vie privée des individus et des familles. Toutefois, si ces efforts devaient rester vains et que l'action directe dût continuer à dépasser les limites énoncées ci-dessus, la police ne pourra manquer d'intervenir, et le gouvernement tient à préciser qu'il veillera.

5. Le gouvernement espère que les classes possédantes n'abuseront pas de la déclaration ci-dessus et n'utiliseront pas cette promesse de "protéger leur personne et leurs biens" pour faire appel à la police en vue de réprimer les activités et les mouvements de la population laborieuse. Ce que nous entendons protéger, ce n'est pas le droit pour l'employeur de recruter des briseurs de grèves, et de les poster là où la majorité des travailleurs a décidé de cesser le travail; c'est seulement le droit pour l'employeur et ses collaborateurs de ne pas être troublés dans leur vie personnelle et familiale; les employeurs ne peuvent attendre que la police les aide à assurer la marche d'une usine, d'une plantation ou d'un autre établissement contre la volonté déclarée des travailleurs qui ont eu recours à la négociation collective, à la grève ou à toute autre forme d'action directe. Les conflits entre employeurs et travailleurs doivent être réglés et la production demeurer ininterrompue, non pas en faisant appel à la police, mais par la conclusion d'ententes et de compromis raisonnables entre employeurs et travailleurs. Le gouvernement désire, à ce sujet, faire appel aux employeurs et leur demander de reconnaître les syndicats, de poursuivre des négociations collectives et de régler tous les conflits professionnels par ces moyens. Lorsque ces négociations échouent, l'une ou l'autre partie, si elle en exprime le désir, pourra avoir recours aux procédures d'arbitrage volontaire ou obligatoire qui fonctionnent sous les auspices du gouvernement. Celui-ci recommande également aux employeurs de conclure leurs accords, chacun en ce qui les concerne, avec les représentants des syndicats, de tels accords étant relativement stables et pouvant contribuer à éviter la répétition des conflits sociaux et les arrêts du travail. Le gouvernement est prêt à aider les deux parties à conclure de tels accords.

6. Le gouvernement espère aussi que toutes les fractions des classes laborieuses et toutes leurs organisations comprendront la sagesse de la politique générale qui vient d'être exposée; il espère que les syndicats verront à quel point il est indispensable d'atténuer, sinon de supprimer complètement, les conflits professionnels qui provoquent l'arrêt de la production, et par conséquent de lourdes pertes pour le pays. Il espère que toutes les fractions de la classe ouvrière comprendront la nécessité de parvenir à des accords stables avec les employeurs afin que la production puisse continuer sans interruption, les droits légitimes des classes ouvrières étant protégés. Le gouvernement espère en outre que même dans les cas où, par suite de l'obstination des employeurs, la classe ouvrière est contrainte de se mettre en grève ou de recourir à d'autres formes d'action directe, cette action conservera le caractère pacifique évoqué plus haut, et qu'aucun danger ne mena-

cera la personne ou les biens des employeurs, de leurs collaborateurs ou de leurs familles.

7. Tout en espérant que la politique exposée ci-dessus écartera à peu près complètement la nécessité de faire intervenir la police dans les conflits du travail, le gouvernement tient à bien préciser qu'il ne peut garantir absolument que la police ne sera jamais utilisée dans ces conflits. Il peut arriver que l'obstination d'un syndicat ou d'un groupe de travailleurs provoque un arrêt de la production ou des transports dans une industrie essentielle pour la vie du peuple. Même en de tels cas, le gouvernement tentera d'abord d'amener le syndicat à modifier son attitude et de provoquer un règlement amiable du conflit, mais s'il n'y parvient pas, il devra évidemment intervenir. Il peut en être ainsi quand un conflit du travail intéresse le transport des denrées alimentaires. Le gouvernement espère qu'il peut compter sur la coopération de tous pour éviter que des situations de ce genre se présentent, mais il affirme qu'il n'hésitera pas, le cas échéant, à protéger une industrie qui, étant d'intérêt vital pour la population, mérite la sollicitude de l'état.

8. Ces principes sur l'attitude de la police et des pouvoirs publics en matière de travail inspireront aussi le gouvernement si des conflits surgissent entre d'autres classes ou fractions de la population. Le gouvernement n'aura pas recours aux mesures de répression que prévoient les articles 107, 144, etc. pour s'opposer au mouvement d'une partie quelconque de la population: le droit d'organisation, la négociation collective et l'action directe sont accessibles à tous. Mais le gouvernement ne permettra pas que l'action directe dépasse les limites pacifiques qui ont été fixées ci-dessus. Il protège la personne et les biens, et les familles de chacun.

9. Le gouvernement tient à répondre au grief qui a été fait à certaines sections locales du parti communiste d'avoir assumé certaines fonctions de l'état. On a cité le fait que la section locale du parti communiste de Chattanilhara aurait invité plusieurs personnes à déposer comme témoins à une enquête sur un conflit local. Le gouvernement a immédiatement pris des mesures, et donné l'ordre à l'administration de procéder à une enquête pour déterminer s'il y avait eu coercition de la part d'une section du parti communiste, qui aurait forcé les parties intéressées à prendre une décision contre leur gré. L'administrateur a depuis lors envoyé un rapport où il déclara qu'une certaine coercition semble avoir été exercée dans cette affaire. Le gouvernement a donc adressé des instructions à tous les administrateurs, leur enjoignant de prendre les mesures qui s'imposent à l'égard de ceux qui usent de coercition sous prétexte de régler des différends locaux. Néanmoins, le gouvernement tient à bien préciser que les sections locales d'un parti politique quelconque, ou toute autre organisation, voire les particuliers, sont habilités à user de leurs bons offices pour réunir les parties en cause et provoquer un règlement pacifique des conflits locaux; ces médiations et ces arbitrages des organisations où des particuliers sont en fait à encourager, car, selon le célèbre dicton, "le meilleur gouvernement est celui qui gouverne le moins". Le gouvernement désire donc affirmer qu'il n'empêchera jamais une organisation ou un particulier d'user de la médiation ou de l'arbitrage, mais qu'il prendra toutes les mesures nécessaires contre les organisations ou les particuliers qui ont recours à la coercition en couvrant cette action du nom de conciliation ou d'arbitrage.

10. Le gouvernement est résolu à accorder une liberté entière et sans entraves à tout parti et à toute organisation politique: il sait que certains politiciens cherchent à profiter de ce libéralisme et à créer de l'agitation, à entretenir des tensions et à envenimer la situation. Un chef politique bien connu a déclaré ouvertement que la manifestation du P. S. P. sur la question du ravitaillement organisée le 13 juillet n'avait pas tant pour objet d'exprimer le mécontentement de la population sur la situation du ravitaillement que de voir si l'état disposait ou non d'une force de police. Dans de semblables circonstances, le gouvernement tient à bien mettre les choses au point: sans doute sa politique générale est-elle de n'avoir pas recours à la police contre les mouvements populaires; mais il n'hésitera pas à faire donner la police si des politiciens créent une situation qui oblige le gouvernement à recourir à la force. Le gouvernement veut bien espérer que les dits politiciens réfléchiront et aideront le gouvernement à éviter qu'on en vienne là.

11. Le gouvernement n'ignore pas que les principes exposés ci-dessus rendent un son nouveau pour les fonctionnaires et les agents de la police, et que nombre d'entre eux auront des difficultés à les appliquer pleinement et correctement. Leur tâche est difficile et compliquée; il leur faut se garder contre deux tendances: celle de servir comme par le passé d'instrument de répression contre les partis politiques démocratiques et les organisations et mouvements de la classe laborieuse; celle de se laisser dépasser dans l'exécution de leurs fonctions normales, qui sont de poursuivre la répression des infractions et de forcer les criminels à rendre des comptes. Le gouvernement espère que tous les fonctionnaires et agents de la police feront tout ce qui est en leur pouvoir pour éviter ce double danger et fonder une tradition nouvelle au service du peuple. Le gouvernement tient à les assurer qu'il ne négligera rien pour les aider à s'acquitter de leur double devoir.

12. Enfin, le gouvernement désire faire appel à tous les partis politiques, aux organisations et au peuple lui-même pour que tous l'aident à mettre en œuvre la politique définie ci-dessus".

REVUE DES LIVRES

Government, Law and Courts in the Soviet Union and Eastern Europe (Gouvernement, Droit et Tribunaux en Union Soviétique et en Europe Orientale), par Vladimir Gsovski et Kazimierz Grzybowski, éd. [Londres et New York: Atlantic Books (Stevens & Sons Ltd., Londres; Frederick Praeger, Inc., New York). 1959. Deux volumes, XXXII (vol. 1), XV (vol. II) et 2.067 pages. £ 8 8 sh.].

Qui fait et dit le droit en Europe Orientale?

Les voies du droit en Union soviétique et dans les démocraties populaires de l'Europe orientale sont difficiles à suivre. Des articles et monographies estimables ont suivi quelques-unes de leurs sinuosités et de leurs détours; des cartes montrant diverses zones du terrain ont été publiées de temps à autre dans *Osteuropa-Recht*, *Highlights of Current Legislation and Activities in Mid-Europe*, *Law in Eastern Europe*, *Soviet Studies*, *Soviet Survey*, *Problems of Communism*, et dans d'autres périodiques moins spécialisés. Des journalistes, des voyageurs et des émigrés ont apporté leur contribution en nous communiquant leurs impressions, nécessairement fragmentaires. On pourrait opposer, en un couple antithétique, les panégyriques de l'intérieur célébrant dans le droit "socialiste" un droit de type supérieur, aux philippiques de l'extérieur selon lesquelles le droit soviétique prétend abusivement porter le nom de droit. Mais le spectateur curieux ne disposait d'aucun guide susceptible de lui donner une vue d'ensemble fidèle et complète du droit en Europe orientale.

Grâce aux travaux d'un groupe de vingt-huit juristes, cette lacune est aujourd'hui comblée.

L'ouvrage "*Government, Law and Courts in the Soviet Union and Eastern Europe*" passe en revue les faits juridiques survenus en Union soviétique, dans les Etats baltes et dans sept autres pays d'Europe orientale. Les auteurs, travaillant sous la direction générale de deux d'entre eux (MM. Vladimir Gsovski et Kazimierz Grzybowski) sont "des juristes qui ont acquis leur formation juridique et ont pratiqué le droit dans leur pays natal",¹ c'est-à-dire dans les pays qu'ils étudient respectivement. Sans doute est-il superflu d'ajouter qu'ils avaient quitté leur pays avant de collaborer à cet ouvrage. Celui-ci se compose de deux volumes formant un total

¹ Vol. I. p. XVI.

d'environ 2.000 pages, dont plus de 1.900 sont consacrées au texte et à ses annexes, à peu près 65 à la bibliographie et 55 aux index. La matière est classée par sujets en sept parties: le régime et ses origines, l'administration de la justice, la procédure judiciaire, le droit pénal positif, le droit civil (questions choisies), le travailleur et l'usine, le paysan et la terre. Chacune de ces parties est à son tour divisée par pays: l'Union soviétique et les Etats baltes en tête, puis les sept autres pays dans l'ordre alphabétique. De cette manière, le lecteur peut suivre un sujet à travers les onze pays, ou bien suivre un pays en passant d'une partie à une autre.

En dépit des vastes proportions de l'ouvrage, il a fallu limiter le domaine étudié pour traiter convenablement les sujets retenus. Le livre n'est pas, quoi qu'en disent les éditeurs, "une revue complète des institutions juridiques de l'Europe orientale", et telle n'était certainement pas l'intention des auteurs.² On n'y trouve à peu près rien, par exemple, sur le droit international; il y a très peu de chose sur la sécurité sociale; quant à l'arbitrage de l'Etat, il ne fait pas l'objet de grands développements. L'étude des sujets traités "a été concentrée, non pas sur les points de technique et de détail, mais sur les répercussions du système juridique sur les droits individuels. On a cherché avant tout à élucider les droits de l'individu et à voir comment ils étaient protégés à l'intérieur du monde soviétique..."³ De même, dans l'exposé de la procédure judiciaire, les auteurs ne décrivent "que les particularités qui s'écartent des principes traditionnels appliquées dans d'autres régions du monde".⁴

Dans chacun des chapitres, on a cherché à présenter symétriquement, d'une part l'analyse des institutions dans leur état actuel, d'autre part l'historique de leurs origines. L'analyse des institutions se réfère en général à la période 1956-1957; quelques développements paraissent avoir été limités par la pénurie de sources postérieures à l'année 1950, mais certaines des annexes fournissent une documentation plus à jour. Il y aurait sans doute eu avantage à indiquer clairement la date limite des sources utilisées dans les différentes parties ou dans les chapitres par pays. L'exposé historique est habituellement soumis à une discipline de méthode habituelle aux juristes: les auteurs se réfèrent essentiellement "aux textes législatifs, aux décisions judiciaires, aux documents administratifs et aux écrits des personnalités politiques et auteurs faisant autorité dans le monde soviétique".⁵ La présentation méthodique de ces textes, dont l'importance et la portée n'avaient pas toujours été exactement reconnues, contribue à faire de l'ouvrage un choix de documents

² "Les auteurs espèrent que l'ouvrage, sans être complet, donnera néanmoins une vue suffisamment générale des sujets traités." Ibid.

³ Ibid.

⁴ P. 839.

⁵ Vol. 1, p. XVI.

historiques accompagnés de commentaires plus qu'une étude historique élaborée.

Certains chapitres présentent à cet égard un intérêt tout particulier: ainsi, ceux sur l'agriculture, et ceux qui traitent de la Pologne et de la Hongrie. Le résultat obtenu dans ces cas est si heureux que l'on regrette que l'espace et le temps dont les auteurs disposaient ne leur aient pas permis de faire davantage en ce sens.

En se limitant par principe aux documents officiels et semi-officiels, les auteurs ont mis en évidence, intentionnellement ou non, deux groupes de faits intéressants. Le premier est qu'à chaque changement de direction important dans la ligne du Parti, les textes officiels expriment une critique de la ligne précédente; cette critique, bien qu'elle soit rarement complète ou exempte de parti-pris, impressionne plus le lecteur que ne le feraient des invectives proférées de l'extérieur. Le deuxième est que les déclarations officielles des périodes marquées par l'esprit "stalinienn" comportent des affirmations qui sembleront blessantes aux lecteurs auxquels l'ouvrage est destiné; au contraire, aux époques des "Fronts populaires" et des gouvernements de coalition (avant les coups d'Etat), du Dégel et de l'Esprit de Genève, et surtout pendant la période actuelle, le régime est plus prudent dans ses "relations publiques" avec l'étranger, et les déclarations officielles seront teintées de nuances dont il faut bien comprendre le caractère tactique.

L'ouvrage est si compendieux qu'il n'y aurait guère d'intérêt à essayer de résumer ce qui est déjà un sommaire. On se limitera donc à quelques remarques générales inspirées par la comparaison des chapitres par pays. Œuvre de nombreux auteurs s'occupant chacun d'un pays, le livre ne contient que très peu de comparaisons de ce genre, si ce n'est, ici et là, de brèves indications sur les différences ou les ressemblances qu'on peut observer entre l'Union soviétique et tel ou tel des autres pays. On cherche ordinairement à faire ressortir les traits communs à diverses institutions en les confrontant les unes aux autres: cette confrontation était ici inutile en raison de l'influence envahissante du droit de l'Union soviétique. Les conceptions, les institutions juridiques, les mécanismes économiques et les procédures soviétiques ont été et peuvent encore être considérés comme les modèles auxquels les autres pays se réfèrent.⁶ Ce sont la Pologne et la Yougoslavie qui se sont le plus écartées du modèle central. Ce sont l'Albanie et, bien entendu, les Etats baltes incorporés à l'Union soviétique qui s'en sont écartés le moins. Ce fait même témoigne contre la théorie soviétique officielle: il

⁶ Les auteurs auraient pu s'intéresser davantage à l'importance récemment accordée au "remboursement du prêt-bail", dans le cadre duquel les auteurs soviétiques professent un intérêt pour les idées juridiques émanant des démocraties populaires.

donne à entendre que la base politique l'emporte sur la superstructure économique.

Les différences observées ne sont pas la conséquence d'une politique délibérée. Au contraire, les auteurs montrent que, s'il a fallu plus ou moins tenir compte des situations locales, la grande idée des planistes des démocraties populaires a été de franchir à un rythme plus rapide la plupart des étapes qu'avait suivies le cours des événements en Union soviétique, tel du moins que les planistes le concevaient. Il est possible que cette idée ait été en partie inspirée par une vulgarisation de la thèse des biologistes selon laquelle l'embryon passe par des stades correspondant à l'évolution de son espèce et, comme le dit Haeckel, l'ontogénèse reproduit la phylogénèse. Ainsi que le montre l'ouvrage, il y a eu de temps en temps des incohérences et de la confusion le long d'un parcours supposé uniforme. La cohérence totalitaire n'a pas réussi à être totale.⁷

Les chapitres consacrés à l'origine des démocraties populaires attribuent unanimement la victoire des mouvements appuyés par l'Union soviétique à l'intervention militaire soviétique, et aussi (c'est du moins ce que paraissent laisser entendre plusieurs passages équivoques) à l'acquiescement ou à la résignation des alliés occidentaux. Pays par pays, les auteurs montrent, d'une plume alerte et presque désinvolte, quelles ont été les violations de traités, les promesses faites aux populations locales et rompues ensuite, le mépris des droits civiques qui sont rejetés ou "réinterprétés", au nom d'une doctrine que le Parti se plaît à appeler socialisme. La terreur au sens immédiat et physique du terme, sur laquelle les auteurs ne s'étendent d'ailleurs pas, a été généreusement pratiquée dans l'intérêt général, comme l'ont parfois admis des portes-parole du régime.⁸ Dans un sens plus indirect, la terreur a pris la forme de tromperies officielles généralisées, de confiscations arbitraires et de falsifications de faits. L'un des épisodes les moins inattendus de cette action, raconté dans les chapitres consacrés aux Etats baltes, est celui des élections préfabriquées qui ont eu lieu dans ces pays en 1940 et au cours desquelles l'agence d'information soviétique a communiqué par mégarde à la presse londonienne le résultat du scrutin bien avant que les bulletins de vote n'aient été dépouillés.⁹

Les caractères généraux de la structure constitutionnelle paraissent bien définis et communs à tous les pays étudiés; ils dominent

⁷ Voir, par ex., pp. 473-474 (application tacite de lois impériales par les tribunaux soviétiques, bien qu'elles aient été officiellement abrogées); pp. 491-492 (adaptation des lois par les tribunaux yougoslaves en dépit du monopole théorique du pouvoir législatif); pp. 501-502 (projet soviétique avorté tendant à l'institution de deux systèmes de droit contractuel, l'un pour le secteur "socialiste" et l'autre pour le secteur privé), ainsi que les difficultés analogues rencontrées dans les autres pays.

⁸ Pp. 12, 767, 207 et *passim*.

⁹ Pp. 124, 150.

très largement les divergences locales ou occasionnelles. Au rebours de la tradition de la séparation des pouvoirs héritée de Montesquieu, la théorie constitutionnelle soviétique pose le principe de la coordination, sous la direction du Parti, dans la détermination de la politique gouvernementale et dans son application pratique.¹⁰ Si une certaine répartition des fonctions est admise, l'articulation des pouvoirs publics dans le cadre d'un système "de freins et de contrepoids" est considérée comme une source d'inefficacité. Cependant, la tension qui règne entre les organes de cette administration monolithique se manifeste par l'existence d'un réseau complexe d'appareils de contrôle. Chacun surveille l'autre, et chacun est surveillé dans sa surveillance même.¹¹ On a souvent dit, après John Philpot Current, qu'une extrême vigilance était le prix de la liberté; mais c'est aussi le prix de la tyrannie.

Les auteurs n'ont pas analysé les rapports entre le Parti et les organes de l'administration, ni l'articulation intérieure du Parti et le mécanisme par lequel le Parti élabore sa politique. Sur ces points, le lecteur devra consulter d'autres ouvrages, tels ceux de Fainsod, Granick ou Armstrong. En revanche, la subordination des pouvoirs publics au Parti est mise en pleine lumière. C'est ainsi que le Soviet suprême, qui détient en principe la plénitude du pouvoir législatif, serait en fait "une réunion d'exécutants venus de tous les points du territoire sur convocation du Gouvernement central, pour recevoir les directives générales du moment, s'entendre blâmer de leurs échecs, rendre compte de leurs activités et voter à l'unanimité".¹² De même, les pressions et la surveillance exercés de divers côtés sur les organes judiciaires font dire aux auteurs que "le juge soviétique semble être perpétuellement en liberté surveillée".¹³

La faiblesse du pouvoir judiciaire, aussi bien pris en corps que dans la situation du chacun de ses membres, est d'ailleurs le leit-motiv des chapitres sur l'organisation de la justice et les procédures judiciaires. Les auteurs ont reçu leur formation juridique dans le cadre d'institutions que exigeaient des magistrats des qualifications élevées et leur assuraient une position éminente et une grande indépendance. La notion d'indépendance a pris ici un sens très différent, la situation des magistrats a été délibérément abaissée, aux capacités intellectuelles et aux titres universitaires doivent s'ajouter d'autres références de caractère politique. Les fonctionnaires du Parquet (*prokouratoura*) disposent de pouvoirs que les auteurs critiquent vivement, et qui leur ont été vraisemblablement conférés immédiatement après que le régime se fut emparé du pouvoir, pour leur permettre de procéder aux remaniements nécessaires de l'ordre

¹⁰ Voir, par ex. p. 1282.

¹¹ Voir, par ex. pp. 1067-1073.

¹² P. 1416.

¹³ P. 522.

judiciaire. Les magistrats hérités de l'ancien régime étaient suspects; quant aux nouveaux magistrats, beaucoup n'avaient qu'une formation très rudimentaire. La *prokouratura* semble être, d'une part le rouage par lequel le Parti peut transmettre ses directives, directement ou indirectement, jusque dans les salles d'audience, et surveiller l'orthodoxie politique des magistrats, d'autre part un indispensable mécanisme de surveillance chargé de veiller au respect de la "légalité" entendue comme le respect de la ligne et l'automaticité des sentences.

Cet abaissement des tribunaux de droit commun est aussi ressenti par ces sortes de tribunaux d'exception que sont (suivant la nomenclature officielle) les *tribunaux spéciaux*, *tribunaux de camarades*, *tribunaux de police*, *assemblées de citoyens*. Leur compétence en matière répressive, qui n'est pas seulement limitée aux contraventions de simple police, tend à s'étendre. Or les garanties de la défense sont très faibles. Bien qu'ils n'appartiennent pas à l'ordre judiciaire régulier, ces tribunaux d'exception peuvent prononcer des peines de bannissement ou d'internement dans un camp de travail pour une durée de plusieurs années. Certaines de ces juridictions ont été suspendues ou supprimées, mais d'autres ont immédiatement pris leur place.¹⁴

Les auteurs officiels ont vanté la souplesse et la bonhomie des procédures en vigueur. Ces caractères, quand ils viennent de ce que des avocats fortement intimidés plaident devant des magistrats sans grands pouvoirs, ne contribuent pas nécessairement à assurer le triomphe de la justice, même au sens où on l'entend dans les pays d'obédience soviétique. En matière de ce qu'on appelle en droit constitutionnel américain *substantive due process* (procédure légale régulière), l'ouvrage cite d'étranges doctrines. Des lois ont été interprétées *contra legem* sans raison valable;¹⁵ d'autres ont été tacitement abrogées en tout ou en partie.¹⁶ Avant la mort de Staline et la "déstalinisation", il n'était pas rare que la législation pénale soit appliquée rétroactivement, cette rétroactivité étant parfois expressément prévue dans les dispositions de la loi; dans ce domaine comme dans d'autres, l'Albanie s'est montrée plus royaliste que le roi.¹⁷ La théorie soviétique de l'*analogie*, d'après laquelle un "acte socialement dangereux" mais non encore qualifié d'infraction pouvait être puni par analogie avec l'infraction la plus voisine prévue par le Code, a été adoptée dans plusieurs démocraties populaires, puis abandonnée quand l'Union soviétique l'eut elle-même abandonnée. Encore l'abandon officiel de cette théorie ne doit-il pas tromper, car un

¹⁴ On trouvera des indications sur divers "tribunaux d'exception" pp. 738, 577 sqq, 934 sqq, 1909 sqq, 1548, 1566, 717 sqq, 578-579.

¹⁵ Pp. 494 sqq, 735 sqq.

¹⁶ Voir, par ex. p. 497.

¹⁷ P. 976.

résultat identique peut-être facilement atteint par d'autres procédés: imprécision dans la rédaction des textes, interprétation latitudinaire, dispositions "fourre-tout" ou indications vagues sur la nature de la preuve ou sur la partie à qui il incombe de l'administrer.¹⁸

Les chapitres sur le droit civil positif occupent moins de 300 pages; toutefois, d'autres chapitres traitent de relations juridiques qui, ailleurs, relèveraient du droit civil. La discussion des contrats économiques traduit la difficulté que rencontrent les juristes d'obédience soviétique à concilier les notions de plan et de contrat; ¹⁹ les besoins du marché, l'impérialisme des bureaucrates, les exigences de la théorie et l'impossibilité de l'omniscience s'entremêlent ici en un ballet dont la dialectique marque le rythme et dont personne ne règle les pas.

Mises à part de telles dispositions, qui visent à faire passer dans la réalité les impératifs de l'ordre "socialiste", il ne semble pas que le droit civil se soit vu accorder une place éminente dans les préoccupations des législateurs. Les divergences locales par rapport au modèle soviétique, tout au moins dans la terminologie, sont particulièrement visibles dans ce domaine. En matière d'agriculture, la résistance obstinée et irritante de la terre et des paysans a provoqué de nombreux louvoiements, de nombreux reculs suivis de nouvelles avances puis de nouveaux reculs. La collectivisation a été entreprise, comme le montrent les auteurs, dans l'objet de faire coïncider les données du monde rural avec l'analyse néo-marxiste du prolétariat industriel et de briser l'élément virtuel de résistance que représentaient les paysans les plus prospères. Elle visait aussi à élever le niveau technique de l'agriculture, à recueillir les avantages de la grande exploitation sans maintenir les *latifundia* que le peuple ne souhaitait pas voir renaître et qui existaient encore dans certains des pays du bloc et à rationaliser la production agricole à mesure que les besoins de l'industrialisation drainaient vers les villes la main-d'œuvre des campagnes. La politique du régime a peut-être compliqué ces problèmes partout épineux, mais elle ne les a pas créés. De même, en matière de relations professionnelles dans l'industrie, le rôle joué par les travailleurs organisés dans l'élaboration des décisions intéressant l'entreprise et les rapports entre les syndicats et l'état ont embarrassé de nombreux pays; pourquoi faut-il que par un des tragiques paradoxes de l'histoire, l'Etat qui appelle les travailleurs de tous les pays à s'unir ait réduit les syndicats à une obéissance servile! ²⁰

Les auteurs ne cachent ni ne clament la désapprobation que leur inspirent un grand nombre des règles d'action et des événements

¹⁸ Voir p. 1403 et les observations de l'auteur du présent article dans *Problems of Communism*, juillet-août 1958 et mars-avril 1959.

¹⁹ Par ex. p. 1147.

²⁰ Voir pp. 1524-1531 et 1934-1938 une analyse pénétrante de l'apparition, de la nature et de la suppression des conseils ouvriers en Hongrie.

qu'ils analysent. Dans quelques rares cas, leurs opinions sont divergentes, par exemple en ce qui concerne le sort de la région frontalière de Kossovo (Kossava) dont il est question dans l'un des chapitres sur la Yougoslavie et dans l'un de ceux sur l'Albanie.²¹ Dans l'ensemble, leur attitude est cohérente, et leurs points de vue sont toujours nuancés.

Ces points de vue ne sont pas exclusivement politiques. Le juriste anglo-américain trouvera dans l'ouvrage de nombreux exemples des attitudes caractéristiques du juriste formé en Europe continentale, attitudes qui sont souvent différentes des siennes. C'est ainsi que, déplorant l'absence de codes qui embrassent l'ensemble de leur objet, les auteurs écrivent: "D'autre part, le *corpus* des lois soviétiques ne forme pas un tout harmonieux; c'est plutôt une collection hétérogène de règles promulguées à divers moments et à diverses fins".²² Ou bien encore: "... le système juridique n'est plus un ensemble logique..."²³ "Les législateurs socialistes ne se préoccupent pas de l'arrangement systématique des lois en vigueur, ni des aspects logiques de l'ordre juridique".²⁴ Il est dit quelque part que, de l'aveu des auteurs soviétiques, les codes soviétiques ne répondent pas de façon exhaustive "à tous les besoins de l'actualité juridique",²⁵ ce qui permet de soutenir que des codes mieux rédigés y répondraient. L'ouvrage mentionne une intéressante exception en Hongrie où "à la fin de la deuxième guerre mondiale... le droit hongrois ne formait pas un système de lois codifiées, mais un droit qui, ayant suivi son évolution propre, était devenu un système particulier présentant des ressemblances avec la *Common Law* anglo-américaine... [En Hongrie] la soviétisation du droit privé a été réalisée au moyen d'une réinterprétation des dispositions juridiques en vigueur, laquelle s'inspirait plutôt des conceptions politiques soviétiques nouvellement introduites que des conceptions juridiques de la société soviétique, et n'apportait pas de changements profonds dans les textes régissant les matières juridiques".²⁶

La discussion du droit des obligations oppose "le régime de la planification économique soviétique, où la loi suprême est la volonté de l'Etat" et le droit des obligations des pays non soviétiques, qui est "l'expression juridique de la liberté économique, de l'initiative privée et de l'égalité des droits des contractants", égalité selon laquelle "en matière de conventions, la volonté des contractants est la loi des parties".²⁷ De nombreux observateurs du droit anglo-américain considéreraient ces catégories comme des cas extrêmes,

²¹ Cf. pp. 396, 1726.

²² P. 43.

²³ P. 507.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Cité pp. 46-47.

²⁶ Pp. 1277, 1278.

²⁷ P. 1137.

entre lesquels les systèmes juridiques positifs ne se distinguent que par des différences de degré. Quand les auteurs critiquent des termes comme "biens de consommation" et "moyens de production", comme impropres en matière juridique, ils ajoutent que la ligne de partage entre les diverses restrictions apportées à la propriété privée "est fluctuante et sujette à interprétation. Qu'est-ce qu'une vache? Est-ce un bien de consommation ou un instrument de production? Les biens de consommation et les biens de production sont des catégories économiques qui n'ont pas de signification proprement juridique".²⁸ Or certaines catégories qui sont de tradition plus constante en droit, celle qui est implicite dans le mot "vache", par exemple, ont donné lieu à des difficultés analogues, tout au moins devant les tribunaux anglo-américains.²⁹

L'évolution récente de la jurisprudence soviétique, en général postérieure à la mise sous presse de l'ouvrage, témoigne, dans le style des écrits juridiques, d'un changement dont le sens n'est pas seulement technique. De nombreux termes, notions et idéaux qui étaient autrefois considérés comme de ridicules manifestations de l'esprit "bourgeois" sont aujourd'hui admis; bien plus, les auteurs soviétiques se les approprient. Officiellement, s'est le système soviétique et lui seul qui assure en fait "la protection des droits individuels, une justice impartiale et un traitement équitable et égal pour tous", éléments qui sont qualifiés dans l'ouvrage de "principes fondamentaux de la jurisprudence traditionnelle".³⁰ On ne saurait comparer valablement le système juridique soviétique et les systèmes non soviétiques en se limitant aux slogans, car ceux-ci ont de plus en plus tendance à devenir leur propriété commune.

En dehors de l'Union soviétique, les juristes communistes ont mis plus de temps pour donner une nouvelle orchestration officielle aux vieux airs. Les écrits juridiques des démocraties populaires ont de temps à autre un charme spécial. Dans les succursales, les habitudes de pensée ne sont pas aussi fermement établies que dans la maison-mère, et les sillons ne se sont pas encore gravés aussi profondément. Ça et là, le pied bute sur un obstacle. C'est ainsi qu'un auteur de Hongrie écrivait encore en 1955:

"Faire observer la légalité est une tâche essentiellement *politique*, même en matière de contrôle au sens général. Cela résulte de la nature même de la légalité. Le contrôle lui-même ne peut pas être exercé de façon efficace si l'on ne comprend pas la *dialectique de la légalité*. Le Parquet doit toujours s'inspirer des besoins les plus récents de l'évolution sociale et économique et de la ligne politique du Parti. Dans ses fonctions de contrôle, il doit toujours savoir dans quel sens la pointe de la légalité est essentiellement dirigée."³¹

²⁸ P. 1136.

²⁹ Voir *Sherwood v. Walker*, 66 Mich. 568, 33 N.W. 919 (1887); *Cotter v. Luckie* (1918) N.Z.L.R. 811.

³⁰ Pp. 51-52.

³¹ Cité pp. 722-723 (les italiques sont celles de l'original).

Un auteur soviétique ne reconnaîtrait probablement pas aujourd'hui que la légalité socialiste a une pointe, ou qu'elle est aussi sujette à des changements que cette citation semble l'indiquer. Il ne reconnaîtrait probablement pas non plus, comme quelqu'un l'a fait en 1949, que "dans la société socialiste, il n'y a pas de différence de principe ni de qualité entre le travail forcé et le travail volontaire . . . Dans la société socialiste . . . il est impossible de s'en tenir au principe "à chacun selon ses capacités" sans que l'Etat et la loi veillent d'autre part à ce que le devoir de travailler soit observé par tous".³²

André Maurois a opposé Disraeli, le doctrinaire qui se vantait d'être opportuniste, à Gladstone, l'opportuniste qui se vantait d'être un doctrinaire. Les théoriciens communistes du droit ont surmonté dialectiquement cette contradiction; ils peuvent être à la fois doctrinaires et opportunistes tout en se vantant de n'être ni l'un ni l'autre. Par exemple, la Tchécoslovaquie a conclu des traités d'extradition; ces traités stipulent que les délits politiques ne sont pas passibles d'extradition; cette exception comporte elle-même une exception, qui est expliquée comme suit dans un manuel tchécoslovaque de droit pénal:

"Dans la démocratie populaire, nous ne reconnaissons pas la qualité de délits politiques aux actes qui sont dirigés contre la démocratie populaire et contre le socialisme, parce que ces actes sont dirigés contre un ordre social fondé sur la Justice, contre un Gouvernement qui représente la grande majorité des travailleurs, et contre la suppression de l'exploitation et de l'accumulation du profit capitaliste. C'est pourquoi nous ne reconnaissons pas le caractère de délits politiques aux actes commis contre la Constitution de la démocratie populaire ou contre l'évolution socialiste de la République."³³

Il semble donc qu'un crime politique doit donner lieu à extradition s'il a été commis contre une démocratie populaire, mais non s'il a été commis contre une démocratie "bourgeoise".

Jusqu'à ces derniers temps, les auteurs juridiques des pays d'obédience soviétique avaient coutume d'affirmer que la justice était partout au service d'une "classe". L'ouvrage cite de nombreuses déclarations de ce genre. Ils auraient pu indiquer, plus directement qu'ils ne le font, qu'en l'occurrence la division en classes répond moins à des critères économiques qu'à des critères politiques. Malgré ce qu'affirme la rhétorique officielle, les régimes de style soviétique ont été moins inspirés par une compassion agissante pour ceux qui n'ont rien contre ceux qui ont quelque chose, que par une préférence pour ceux qui sont sur le point d'avoir quelque chose au détriment de ceux qui sont sur le point de ne rien avoir. Selon le code bolchevik, le succès se justifie de lui-même, et c'est là un des facteurs qui ont rendu la lutte politique si violente.

³² Cité p. 1455.

³³ Cité p. 1012.

La justice étant au service d'une classe, cela oblige les tribunaux, pour l'attribution des dommages et la fixation des peines, à tenir compte de la classe des individus (quant à savoir comment celle-ci est déterminée, c'est là une autre question). Parée des attributs que lui assigne la légalité "socialiste", la justice est caractérisée moins par la balance ou le bandeau sur les yeux que par le glaive, dont le fil doit être aiguisé par le Parti et la pointe dirigée contre les ennemis du Parti. Néanmoins, il n'y a pas nécessairement une relation directe entre la classe du plaideur et l'issue du procès, l'équité de la procédure, le respect des moyens de preuve, l'observation sans parti pris des dispositions édictées par la loi, pourraient finalement être considérés comme le meilleur moyen de favoriser à la longue les intérêts de l'Etat et par conséquent de la classe qui est censée tenir les leviers de commande de l'Etat. Dans un pays où les chefs politiques ont pris en main le contrôle de la hiérarchie des valeurs, chacune des affaires soumises aux tribunaux est nécessairement en un sens une affaire politique; mais peut-être certaines affaires peuvent-elles ne pas avoir un caractère aussi politique que d'autres, et la célèbre question bolcheviste: "qui l'aura?" n'est peut-être pas la seule qui appelle une réponse. Parmi les éléments en jeu, il peut y avoir les principes visant au maintien de l'intégrité du tribunal en tant qu'institution, à l'automatisme et à la régularité du jugement, à son influence formative sur la société³⁴ et à la discipline du Barreau; aussi les tribunaux peuvent-ils être amenés à se forger une dialectique dont les dialecticiens n'auraient pas l'idée.

Les auteurs se sont parfois spécialement étendus sur certains sujets parmi beaucoup d'autres. L'étendue des sujets, l'importance de la période envisagée et le nombre de pays étudiés imposaient des limites rigoureuses à l'analyse; les difficultés se trouvaient accrues du fait même que les régimes examinés ont souvent présenté leur plus mauvais côté au monde extérieur. Il se peut, comme l'a dit André Gide, que l'Union soviétique soit un pays au sujet duquel les gens disent la vérité avec haine et mentent avec amour. Les auteurs de l'ouvrage ont exposé leurs constatations avec aussi peu de passion que le permettaient le climat politique dans lequel ils ont vécu et la nature de la vérité qu'ils cherchaient. Il serait extrêmement utile de tenir ces données à jour par des revisions périodiques, complétées elles aussi par des études sur des sujets particuliers. Les *tribunaux d'exception*, par exemple, semblent appelés à jouer un rôle spécial dans le cadre des théories actuelles sur le transfert progressif des fonctions de l'Etat à des organes décentralisés, et mériteraient sans doute des investigations approfondies. La police, officielle et non officielle, pourrait être étudiée en plus grand détail. L'administration de l'industrie, dont les aspects juridiques sont traités de façon fragmentaire à l'occasion des relations

³⁴ Voir pp. 505-506.

de travail,³⁵ est un sujet qui mérite une attention spéciale. Quoi qu'il en soit, ces quelques remarques sur ce qu'il reste à faire sont un hommage à une œuvre qui nous offre déjà tant de choses et nous les offre si excellemment.

LEON LIPSON *

Commentary on the Constitution of India (Commentaire sur la Constitution de l'Inde) par Durga Das Basu. Troisième édition, Calcutta; S. C. Sarkar and Sons, Ltd. Vol. I, 1955; Vol. II, 1956. (Vol. I lvi-848 pp. et 27 pp. d'index. Vol. II lvi-809 pp. et 37 pp. d'index). £ 3 (\$ 8.50) le volume.

Shorter Constitution of India (Abrégé de la Constitution de l'Inde) par Durga Das Basu. Deuxième édition, Calcutta, S. C. Sarkar and Sons (Private) Ltd. 1959. Un vol. lvi-653 pp. et 26 pp. d'index. 23 roupies.

Les deux gros volumes du premier ouvrage font déjà autorité. La *Shorter Constitution of India* contient d'ailleurs en supplément plusieurs pages d'extraits des appréciations élogieuses dont le *Commentaire* de M. Basu a fait l'objet de la part d'éminents juristes de nombreux pays. Aussi serait-il aujourd'hui superflu d'ajouter quoi que ce soit à ce concert de louanges. Qu'il nous suffise de dire que le *Commentaire* justifie l'ambitieux sous-titre que l'auteur lui a donné: "Manuel comparé des principes universels de la Justice et du Régime constitutionnel, examinés notamment dans leurs rapports avec la loi organique de l'Inde". Nous nous contenterons de donner, à l'intention de nos lecteurs, un ou deux exemples de la manière dont est traité le sujet. Ainsi, l'article 19 de la Constitution de l'Inde dispose notamment que: "Tous les citoyens ont le droit . . . c) de constituer des associations ou des syndicats".

Dans le commentaire qui suit immédiatement le texte, dix-huit pages imprimées en caractères fins sont consacrées aux modalités d'application du droit d'association et de la liberté syndicale et aussi de tous les autres droits prévus à l'article 19 (liberté de parole, de réunion, de circulation et de résidence, droit de propriété et droit d'exercer une profession manuelle ou intellectuelle).

L'une des questions les plus intéressantes est la suivante: dans quelle mesure l'exercice de l'un de ces droits peut-il être soumis à l'appréciation subjective du pouvoir exécutif? L'auteur conclut, en se référant aux décisions de la Cour suprême de l'Inde, que la réponse dépend de la nature du droit considéré et des circonstances

³⁵ L'un des exposés les plus riches de renseignements à ce sujet est celui qui est consacré à la Yougoslavie (pp. 1572-1585).

* Professeur de droit à l'Université Yale.

qui en motivent la limitation: alors que la privation ou la restriction de la *liberté personnelle* pourraient, dans certains conditions, dépendre d'une décision résultant de l'appréciation subjective d'un agent du pouvoir (*Gopalan contre Etat de Madras*, (1950) S.C.R. 88; (1950-51) C.C. 74), l'exercice d'un droit aussi fondamental que la *liberté d'association* ne saurait être raisonnablement soumis à l'appréciation subjective de l'Etat ou de l'un de ses agents (*Etat de Madras contre Row*, (1952) S.C.R. 597, p. 607). Après ces considérations générales, six pages sont consacrées, premièrement à l'exercice de cette liberté dans des pays autres que l'Inde (Etats-Unis surtout, Angleterre, Eire, République Fédérale d'Allemagne, Tchécoslovaquie, Roumanie, Japon et Birmanie), et deuxièmement aux décisions des tribunaux indiens sur le même sujet; M. Basu se réfère, à la page 210 du Volume I du *Commentaire*, à la loi anglaise de 1927 sur les conflits du travail et des syndicats (*Trade Disputes and Trade Union Act*), qui limitait les droits syndicaux des fonctionnaires et interdisait les "grèves générales", mais qui a été abrogée en entier par une loi de 1946. Les juristes formés dans la tradition de la *Common Law* liront avec un intérêt tout particulier l'étude (Vol. I, p. 370 sq. et Vol. II p. 56 sq.) des moyens classiques de protection que sont *l'habeas corpus*, le *mandamus*, la *prohibition*, le *quo warranto* et le *certiorari*; ils verront aussi comment la Cour suprême et les tribunaux supérieurs ont utilisé les pouvoirs dont ils ont été investis par la Constitution, non seulement pour rendre ces ordonnances elles-mêmes, mais aussi pour formuler des "instructions" ou rendre des "ordonnances" procédant du même esprit. C'est en vertu des dispositions de l'article 32 (traité par M. Basu à la page 370 du Vol. I) que la Cour suprême a exercé un contrôle si puissant et si salutaire sur le respect, dans tout le territoire de l'Inde, des libertés fondamentales garanties par la Constitution.

Nous avons dû nous étendre quelque peu sur le *Commentaire* de M. Basu, car sa *Shorter Constitution of India* est en un certain sens une version abrégée de ce grand ouvrage; elle constitue d'autre part un supplément à celui-ci, puisqu'elle indique le développement de la jurisprudence entre la publication du *Commentaire* et la fin de 1957. Certes, le comparatiste regrettera que la *Shorter Constitution* ne se réfère pas à la législation des autres pays, mais il ne faut pas oublier que, selon l'auteur, il s'agit d'un "ouvrage de référence destiné aux praticiens pressés"; on ne pouvait d'ailleurs attendre plus que ne le permettaient les dimensions de l'ouvrage. Celui-ci est en tout cas un guide extrêmement commode pour le lecteur désireux de connaître les réponses données par la Constitution et les tribunaux de l'Inde à de nombreuses questions intéressant les juristes de tous les pays. Par exemple, une vingtaine de pages sont consacrées au commentaire de l'article 22 de la Constitution qui protège les citoyens contre l'arrestation arbitraire et fixe les principes fondamentaux de

l'internement administratif, ainsi que le texte complet de la loi de 1950 sur l'internement administratif avec les modifications apportés par des lois de la même année et de 1951, 1952 et 1957. Comme dans son ouvrage principal et même plus encore (ne serait-ce qu'en raison du peu de place dont il disposait dans la *Shorter Constitution*), l'auteur évite d'exprimer son opinion personnelle sur les points délicats et controversés, ce qui risque de donner au lecteur l'impression erronée que l'interprétation du texte long et compliqué qu'est la Constitution de l'Inde a été une affaire relativement aisée. On peut espérer qu'à l'avenir, et en particulier pour le plus grand bien de l'enseignement du droit dans l'Inde, l'auteur n'hésitera pas à faire bénéficier le lecteur de son opinion (tout au moins dans le *Commentaire*) et à exposer les différentes solutions qui pourraient être apportées aux problèmes d'interprétation sur lesquels les tribunaux indiens ne se sont pas encore prononcés.

NORMAN S. MARSH

State immunities and Trading Activities in International Law. (L'immunité des Etats et les activités commerciales en droit international) par Sompong Sucharitkul. Stevens and Sons Ltd., London, 1959, 390 pp., 70 sh.

L'idée même d'un régime de légalité implique que l'Etat lui-même est soumis au droit et qu'il ne saurait invoquer on ne sait quelle qualité transcendante pour y échapper. Il devrait en résulter que, sur le plan interne aussi bien que dans les relations interétatiques, l'Etat devrait, lorsqu'il est défendeur, accepter la juridiction du for compétent selon les règles du droit international privé.

On sait l'évolution de ce problème et les multiples difficultés qui ont freiné ou limité l'acceptation par l'Etat de la juridiction de ses propres tribunaux, ou à plus forte raison de tribunaux étrangers, pour connaître des activités le concernant.

Sur le plan international, la "doctrine" de l'immunité de juridiction a fait couler beaucoup d'encre. On se trouve ici à un carrefour assez encombré de diverses branches juridiques: droit des gens, droit international privé, droit administratif. La question a pris une importance exceptionnelle depuis que l'Etat est devenu industriel et commerçant. Il paraît anormal de lui accorder un régime exorbitant du droit commun dès le moment où il pénètre dans une sphère traditionnellement réservée à l'économie privée.

M. Sucharitkul n'est pas un inconnu pour la Commission internationale de Juristes à laquelle il a rendu de réels services pendant plusieurs années comme l'un des principaux membres de son équipe de juristes. Dans l'excellente étude qu'il a consacrée à l'immunité de juridiction face aux activités commerciales de l'Etat, il

a su joindre les qualités du savant à celles du praticien du droit. Comme la plupart des auteurs modernes qui ont traité la question, l'auteur est résolument favorable à une limitation de l'immunité juridictionnelle qui ne correspond plus aux réalités sociales et économiques de notre époque. Il est toutefois prudent dans ses conclusions sur une règle coutumière éventuelle. On n'entrevoit pas clairement si, selon lui, une telle règle existe en ce qui concerne l'immunité absolue. D'une part, il paraît le nier (p. 356) en faisant remarquer qu'une telle immunité ne correspond plus à la jurisprudence et à la pratique gouvernementale actuelle, — ce qui est exact. D'autre part (p. 358) il recommande l'abandon de l'immunité absolue "*de lege ferenda*", ce qui impliquerait que la *lex lata* continuerait de consacrer l'existence de cette notion. A juste titre, il voit dans la notion de souveraineté la base juridique de l'immunité. Il est cependant trop optimiste sur la situation actuelle présente, affirmant que, "si quelques Etats continuent de protéger jalousement leur souveraineté, la plupart des gouvernements éclairés sont aujourd'hui disposés à sacrifier le faible degré d'indépendance et de souveraineté qu'ils possèdent réellement en échange d'une collaboration éventuelle pacifique et plus fructueuse" (p. 356). La situation est malheureusement plus complexe et moins favorable.

La solution préconisée par l'auteur est l'assimilation de l'Etat commerçant à une personne privée. Il a raison de dire que de la sorte le problème disparaîtrait dans une très large mesure, mais se heurtant à l'inévitable obstacle sur lequel ont trébuché tant de tribunaux et tant d'auteurs, il ne propose pas une définition des termes "activités commerciales". Il pense que cette notion est plus facile à cerner et à préciser que celle, plus ancienne, d'*acta jure gestionis*. En réalité, la difficulté essentielle demeure et il y a un grand nombre de cas-limites dans lesquels l'aspect "commercial" des activités étatiques n'est pas apparent ni clair.

Aussi bien la seule solution logique et équitable est-elle celle de l'abolition générale de l'immunité juridictionnelle, sous réserve, si l'on veut, de quelques cas dûment précisés et catalogués par convention. L'Etat, gardien de la justice, doit apprendre à s'y soumettre, même si elle est administrée par une juridiction étrangère.

JEAN-FLAVIEN LALIVE

Freedom of Speech in the West (La liberté d'expression en Occident)
par Frede Castberg. 475 pages; bibliographie, index, tableau des affaires citées.

L'auteur, professeur à l'Université d'Oslo dont il a été deux fois recteur, est le plus éminent spécialiste de Norvège en droit constitutionnel et international; il a présidé la délégation norvégienne à

certaines conférences des Nations Unies. Il a choisi la France, les Etats-Unis et la République fédérale d'Allemagne pour dépeindre, dans une large perspective historique, l'évolution de la liberté de parole dans trois pays qui vivent maintenant dans un régime de liberté démocratique, mais où l'interprétation législative et judiciaire de la notion de liberté de parole a connu divers avatars. L'auteur a voulu faire une étude de droit public comparé, qui porte principalement sur la législation et les règles du droit constitutionnel, ainsi que sur la pratique de l'administration et des tribunaux en matière de liberté de parole. L'intérêt de cet ouvrage réside tout autant dans les nombreux commentaires, souvent pleins de vivacité, dont le Professeur Castberg agrémente cette savante étude. Le fond de son argumentation apparaît dans les derniers chapitres; notamment ceux qui traitent de la France (la liberté, également, de s'opposer à la liberté?) et des Etats-Unis (la lutte pour la liberté de parole), où il résume le problème en exposant ses vues personnelles: jusqu'à quel point un gouvernement démocratique peut-il faire preuve de tolérance envers l'intolérance? L'auteur conclut que "l'Etat dont la forme de gouvernement est fondée sur la liberté d'expression politique devrait pouvoir permettre aux adversaires du régime de faire de la propagande, même pour la suppression de la liberté". La suite logique de ce postulat est, à son avis, la suivante: le souci de la paix intérieure impose au pays d'accepter la situation qui serait créée par le succès d'une propagande en faveur d'un régime constitutionnel non démocratique. Ce raisonnement semble partir de l'hypothèse que la propagande est faite en conformité des règles du jeu démocratique, et force est de constater que cette règle n'a pas été appliquée lors de nombreuses tentatives qui, au cours des dernières années, ont abouti à la destruction de collectivités libres. Néanmoins, la confiance du Professeur Castberg en la vigueur politique et en la santé morale de la société occidentale justifie ce plaidoyer en faveur de la liberté de parole la plus large, et explique sa foi dans la valeur éducative du respect le plus absolu qu'une démocratie moderne puisse témoigner à cette liberté.

VLADIMIR M. KABES

Human Rights and World Order (Les droits de l'homme et l'Ordre mondial) par Moses Moskowitz (New York: Oceana Publications, Inc., 1958, 239 pages. \$ 3,95).

M. Moskowitz représente le Conseil consultatif des organisations juives aux Nations Unies depuis 1947, année où cet organisme a été admis à bénéficier du statut consultatif auprès du Conseil économique et social. Comme il le dit lui-même, "ce livre est le résultat de près de douze ans d'observation attentive de l'œuvre accomplie par les Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme".

L'auteur critique sévèrement l'Organisation, qui n'a pas réussi en fait à assurer la protection des droits de l'homme sur le plan international, et s'il rappelle les dispositions pertinentes de la Charte, il ne s'attarde pas à en analyser les termes, et ce pour des raisons péremptoires qu'il expose, à regret, en quelques lignes à la page 35 de l'ouvrage: "L'utilisation [des pouvoirs juridiques des Nations Unies] et l'interprétation libérale ou stricte de la Charte dépendent du rapport des forces et des intérêts politiques et des prises de position politiques à tel ou tel moment donné. Ces forces jouent aussi bien lorsqu'il s'agit des droits de l'homme que des questions politiques ou des problèmes de sécurité."

L'auteur passe en revue les cas précis dans lesquels les Nations Unies ont été amenées à s'occuper des droits de l'homme. Dans le chapitre dont il s'agit, et dans le chapitre intitulé "Les progrès des droits de l'homme dans le monde" (*General Promotion of Human Rights*), il montre qu'alors que l'Organisation avait voulu à l'origine assurer effectivement le respect des droits de l'homme, cette intention est restée sans effet puisque tant la Commission des droits de l'homme que le Conseil économique et social ont reconnu qu'ils ne disposaient d'aucun pouvoir pour donner suite aux plaintes en violation des droits de l'homme. L'auteur estime que ce faisant, ces organes ont renoncé aux droits qu'ils détenaient en la matière; il eût été plus équitable de dire que ces organes ne pouvaient que s'incliner devant les réalités de la politique internationale. Il nous est difficile de croire en effet qu'on soit fondé à donner une autre interprétation de l'attitude, passée ou présente, de la majorité même des Etats membres.

Dans nombre de pages, l'auteur fait preuve de l'ardeur impatiente du croisé, mais il ne se laisse jamais aller à la polémique. Le dernier chapitre "Conclusions" est un éloquent plaidoyer en faveur de la protection des droits de l'homme par des pactes internationaux qui doivent, l'auteur le fait remarquer avec fermeté, avoir "plus qu'une force morale". Mais il souligne également que les Etats sont extrêmement sensibles, ne serait-ce qu'aux études et analyses qui présentent un tableau défavorable de leur situation intérieure. On peut penser que leurs réactions procèdent, en partie du moins, d'une sensibilité à la condamnation morale implicite, mais elle ne suffit pas à garantir la protection des droits de l'homme. Néanmoins, on peut surestimer l'efficacité des accords internationaux et sous-estimer celle de la persuasion morale.

Dans l'ensemble, les critiques de l'auteur sont constructives et elles méritent d'être étudiées attentivement. Le plaidoyer qu'il fait pour la nomination d'un procureur général chargé de poursuivre toute violation des droits de l'homme, mesure qu'avait préconisée l'Uruguay, n'aura malheureusement d'effet que pour autant que les pays acceptent une juridiction qui soit en mesure de faire

exécuter ses décisions; à supposer cependant qu'il y soit donné suite, cette suggestion serait utile, pour deux raisons principalement: tout d'abord, parce que l'on distinguerait entre les problèmes juridiques et les initiatives d'inspiration politique, et ensuite parce que l'on serait assuré que quelqu'un aurait la responsabilité d'intervenir en fait.

Certes, il est rare qu'un livre échappe à la critique, et cet ouvrage, digne d'éloge à bien des égards, appelle plusieurs critiques d'importance secondaire. Mais on aurait mauvaise grâce à s'y appesantir, et l'on se bornera à mentionner ici la plus importante: force est de dire que l'index, qui n'a que trois pages, est tout à fait insuffisant malgré sa précision. Le problème du "domaine réservé", par exemple (article 2 (7) de la Charte) revient souvent dans le corps de l'ouvrage, et il s'en faut qu'il soit mentionné uniquement aux pages indiquées dans l'index.

DONALD THOMPSON

La Jurisprudence de la Cour Internationale (The Case Law of the International Court of Justice) par Edvard Hambro. Un répertoire des arrêts, avis consultatifs et ordonnances de la Cour internationale de Justice. II, 1952-1958. A. W. Sythoff, Leyden, 1960. 376 pp.

Non seulement les internationalistes, mais tous ceux que préoccupent l'instauration d'un régime de légalité dans les relations entre Etats comme dans les relations entre individus, sauront gré au Professeur Hambro d'avoir mis à leur disposition le second tome d'un ouvrage pratique de référence sur la jurisprudence de la Cour internationale de Justice. On y trouve les extraits pertinents, classés selon un ordre systématique fort intelligemment conçu de la jurisprudence de la Cour pendant une période où les activités de celle-ci n'ont cessé de croître. Sans doute ne s'agit-il pas d'une œuvre originale, mais d'un instrument de travail admirablement réalisé, de nature à simplifier toutes les recherches, et parachevé par une liste des décisions de la Cour, une bibliographie exhaustive sur chaque affaire soumise à la Cour et un index minutieux.

J.-F. L.

Commission européenne des Droits de l'Homme. Documents et décisions 1955-1956-1957. Martinus Nijhoff, La Haye, 1959. 276 pp.

La Direction des droits de l'homme au Conseil de l'Europe a eu l'heureuse idée de publier dans ce volume, premier d'une série, l'ensemble des textes fondamentaux relatifs à la Convention

européenne des droits de l'homme. On y trouve également des informations précieuses sur le mécanisme de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales instauré par la Convention de Rome de 1950. Il n'est pas besoin de souligner l'importance de cette Convention et de sa mise en œuvre. La Commission internationale de Juristes y a déjà consacré diverses études (cf. *Revue*, Tome I no. 2 print.-été 58, pp. 212 et suiv., *Bulletins* no. 7, oct. 57, p. 3; no. 8, déc. 58, p. 4; no. 9, août-oct. 59, p. 5). Le volume reproduit ensuite un choix des décisions de la Commission européenne des droits de l'homme jusqu'à la fin de 1957. Cette partie jurisprudentielle est du plus vif intérêt; elle démontre l'importance du travail de pionnier accompli par la Commission européenne. On comprend que ses travaux soient suivis avec une attention soutenue par de nombreux juristes des pays d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie qui envisagent de mettre sur pied, sous une forme appropriée, un système de protection des droits de l'homme, — ou sont, d'ores et déjà, en train de le faire.

Il est regrettable que le décalage soit si grand entre la période de référence et la date de publication. L'Annuaire s'arrête à fin 1957, mais l'introduction est datée du 20 novembre 1958 et le livre a été publié environ un an plus tard. On se trouve ici dans un domaine où l'évolution est très rapide et où l'admirable travail de pionnier accompli par la Commission européenne des droits de l'homme gagnerait à être connu rapidement. L'ouvrage (s'intitule-t'il "annuaire" ou non?) contient une bibliographie fort utile des principales publications relatives à la Convention européenne des droits de l'homme. On se demande selon quel critère une publication est jugée comme principale. Sur ce point la méthode suivie par l'Annuaire de la Cour internationale de Justice paraît préférable: les bibliographies y sont à peu près exhaustives. Ces points sont secondaires et n'enlèvent rien au fait que cet ouvrage est indispensable à tous ceux que préoccupent la protection efficace des droits de l'homme.

J.-F. L.

"Le Pouvoir soviétique", Introduction à l'étude de ses institutions, par Henri Chambre (Paris: R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1959. 168 pp., bibliographie).

L'une des difficultés auxquelles les pays d'Occident se sont toujours heurtés lorsqu'ils ont tenté de se faire une opinion sur l'Union soviétique et sur ses institutions tient au fait que, de part et d'autre, on emploie les mêmes mots pour exprimer des notions radicalement différentes. Ainsi, la simple comparaison du texte des constitutions des divers pays ne permet nullement de savoir avec certitude si l'on examine bien des systèmes juridiques équivalents,

des organismes d'Etat et des institutions analogues. Les formes de la démocratie ne suffisent pas à garantir que le gouvernement soit démocratique, et l'on ne peut véritablement savoir si un Etat respecte ou non la Constitution qu'en étudiant de près le fonctionnement effectif de celle-ci.

C'est cette considération qui donne un intérêt tout particulier à une description du régime de gouvernement soviétique fondée sur les facteurs réellement concluants, et non pas seulement sur le texte des lois et de la Constitution. Le R. P. Chambre, qui s'est fait connaître surtout par son excellent ouvrage "Le marxisme en Union soviétique" a fait sien ce principe cardinal, et procédé ainsi à une analyse qui, pour brève qu'elle soit, n'en est pas moins heureuse par l'équilibre qu'elle établit entre les divers éléments. L'auteur envisage les buts et les limitations de l'exercice du pouvoir soviétique, non pas dans le cadre de la Constitution, mais indépendamment de celle-ci, dans le cadre de la structure originale d'un Etat qui s'appuie sur le parti unique. C'est ainsi que le système juridique est subordonné à l'idéologie, laquelle exerce une influence déterminante sur le système. La description du système soviétique de gouvernement ne devrait pas commencer par l'exposé des principes constitutionnels et des règles juridiques formelles, mais plutôt par la source du pouvoir qui modèle la législation et la politique de l'Etat, c'est-à-dire, en l'occurrence, le Parti. L'auteur analyse donc la structure et le rôle du parti communiste, avant de passer aux caractéristiques particulières de l'Etat soviétique: pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Il examine ensuite les institutions économiques, l'économie planifiée, les syndicats, etc. Dans ses conclusions, le R. P. Chambre met en évidence – et à juste titre – ce qui distingue en dernière analyse l'Etat soviétique des régimes réellement constitutionnels: à la différence de ce qui se passe dans ces derniers, l'Etat soviétique n'est pas soumis à la loi; en d'autres termes, il ne reconnaît pas le principe d'après lequel l'Etat et ses institutions sont liés par les lois qu'il a promulguées. Ce n'est qu'une fois ces faits établis – et la démonstration en a été des plus utiles – que l'on peut interpréter les réformes apportées récemment au système juridique, et se rendre compte qu'elles visent à en renforcer la stabilité mais ne témoignent pas d'un changement d'optique radical vis-à-vis de la primauté du droit, ni d'un plus vif souci de la faire respecter.

On ne peut évidemment s'attendre que l'auteur examine tous les aspects de la question dans un ouvrage qui ne compte guère plus de 160 pages. De nombreux problèmes sont à peine effleurés, l'influence de la bureaucratie par exemple. Dans cet ouvrage, toutefois, de même que dans le premier volume de la nouvelle série "Comment ils sont gouvernés" – qui portait sur les Etats-Unis – (cf. ci-après), l'auteur est arrivé à dégager les caractéristiques essentielles de l'Etat étudié et à offrir un tableau utile et exact, dans ses appréciations et

dans sa présentation, de la réalité constitutionnelle en Union Soviétique, le premier des Etats communistes par ordre d'importance.

CURT GASTEYGER

Les Etats-Unis, par André Tunc. Dans la série "Comment ils sont gouvernés", publiée sous la direction de Georges Burdeau. Paris; Librairie générale de droit et de jurisprudence, R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1959, 284 pages.

Le Professeur André Tunc, des Universités de Grenoble et de Paris, a la réputation justement méritée d'être l'un des meilleurs spécialistes du droit américain en Europe. Ses observations sur l'Amérique et les Américains, souvent critiques mais toujours empreintes de bienveillance, le situent dans la tradition d'Alexis de Tocqueville; sa parfaite connaissance de la mentalité américaine lui a permis de rédiger les analyses les plus pénétrantes qui soient de la vie publique aux Etats-Unis.

L'étude antérieure très approfondie des sources et des techniques du droit des Etats-Unis, due au Professeur Tunc et à Madame Suzanne Tunc, avait obtenu de vifs éloges dans de nombreux pays dès sa publication en 1955. L'ouvrage moins important et moins technique que nous examinons ici n'est pas moins impressionnant. Il expose les grandes lignes de l'évolution passée et présente des Etats-Unis dans ses diverses manifestations sociologiques et politiques; les commentaires brefs et pénétrants que l'auteur consacre aux principales caractéristiques de la psychologie américaine sans tomber dans des généralisations faciles sont particulièrement heureux. Son chapitre sur les composantes de la vie politique, par exemple, réunit en moins de soixante pages une somme d'observations et de jugements qui suffirait à faire de l'ouvrage une introduction extrêmement utile aux mœurs américaines.

Le Professeur Tunc a divisé son ouvrage en deux grandes parties: d'une part un exposé historique et une analyse du cadre psychologique, d'autre part un examen approfondi des institutions politiques (partis, élections, Congrès, présidence, administration, pouvoir judiciaire, états). La concision de l'ouvrage n'ôte rien à la clarté de la présentation et à la précision de l'analyse.

C'est par ses conclusions, et notamment par son interprétation du rôle des Etats-Unis dans le monde, que l'auteur suscitera sans doute certaines critiques. La plupart des jugements qu'il porte sur les institutions prêteront moins à la controverse que les opinions qu'il exprime sur certaines personnalités, et la brièveté des commentaires relatifs à certaines questions complexes, telles que la politique étrangère des Etats-Unis, l'ont nécessairement amené à certaines déclarations stéréotypées. Mais on n'oubliera pas le plaidoyer

convaincant par lequel le Professeur Tunc termine sa brillante étude, et dans lequel il en appelle au sens des responsabilités du peuple américain et réclame un *new deal* international qui permettra de convertir la puissance économique américaine en la mettant au service des peuples pauvres et d'associer le pays à d'autres nations prospères: c'est en cet effort de solidarité que réside, de l'avis de l'auteur, le salut de la démocratie occidentale et de notre civilisation.

V. M. K.

Political and Civil Rights in the United States (Droits politiques et civils aux Etats Unis) Recueil de textes juridiques et connexes, rassemblés par Thomas I. Emerson, Professeur de droit, Yale University, et David Haber, Professeur de droit, Rutgers University. (Buffalo, N.Y.: Dennis and Co, Inc., 2ème édition 1958. 2 volumes, 1536 pages; Tableau des affaires citées - Index).

Equal Justice Under Law; The American Legal System. (La justice égale par la loi, Le système juridique des Etats-Unis), par Carroll C. Moreland. (New York: Oceana Publications Inc., 1957, 128 pages, bibliographie, index).

Law of civil rights and civil liberties (Le système juridique régissant les droits et libertés civiles et politiques) par Edwin S. Newman, LL.B. (New-York, Oceana Publications Inc., 1957, 94 pages, index).

L'article de Kenneth Greenawalt sur "Les Libertés civiles et politiques aux Etats-Unis: aspects juridiques et évolution récente" qui a paru dans le tome II, numéro 1 de la présente *Revue*, a été très favorablement apprécié par nos lecteurs. L'intérêt qui est généralement porté à la protection des droits et des libertés des citoyens aux Etats-Unis n'a jamais faibli, comme la Constitution de 1787, la plus ancienne des lois fondamentales qui soit encore en vigueur dans le monde, n'a rien perdu de sa vitalité; en effet, si les Américains sont toujours prêts à expérimenter, à improviser et à adapter, c'est sans jamais mettre en cause les idées fondamentales sur lesquelles reposent le respect des libertés individuelles et la démocratie.

Comme il importait "de construire au plus vite une union plus parfaite", les auteurs de la Constitution ont armé le Gouvernement central de moyens efficaces; mais ils ont aussi tenu à fixer des limites strictes à l'intervention des pouvoirs publics dans la vie privée des citoyens et dans la vie économique et sociale.

Cent soixante ans plus tard, les relations entre le Gouvernement et l'individu dans un régime démocratique semblent profondément

modifiées. L'Etat a dû assumer de nombreuses tâches qui dépassent les moyens de l'initiative privée; dans les cas d'urgence, le domaine du pouvoir réglementaire s'est considérablement étendu. Aujourd'hui, l'intervention de l'Etat dans des domaines dont il était autrefois exclu n'effraye plus; cette intervention, à condition qu'elle soit tenue dans certaines limites et efficacement contrôlée, devient un élément stabilisateur dans une société où les relations industrielles, commerciales et personnelles sont complexes et débordent au delà des frontières.

Une Constitution datant du dix-huitième siècle pourrait donc être aujourd'hui périmée si sa souplesse ne lui donnait pas une remarquable faculté d'adaptation. En fait, cette Constitution s'est remarquablement bien adaptée au développement rapide de l'économie du pays et aux modifications graduelles, mais non moins révolutionnaires, de sa structure sociale. Mais c'est surtout dans le domaine des droits civils et politiques qu'elle a été mise à l'épreuve. Si le champ de la Constitution n'a guère changé depuis l'adoption des dix premiers amendements en 1789, et des treizième, quatorzième et quinzième amendements en 1865 et 1969, on n'a pas cessé d'en approfondir la portée, car le peuple américain est de plus en plus conscient des effets directs des nouveaux rapports sociaux, économiques et culturels sur la notion juridique de "justice égale pour tous". La jurisprudence de la Cour suprême pendant ces dernières années a pleinement justifié la confiance du peuple américain dans une souple interprétation de la Constitution par le contrôle judiciaire, qui est l'une des clés de voûte du système.

Ceux qui s'intéressent au rôle créateur du pouvoir judiciaire aux Etats-Unis, et à la contribution que chacun des trois pouvoirs apporte à la protection et au développement des libertés constitutionnelles, trouveront une documentation très complète dans l'ouvrage en deux volumes de Emerson et Haber, *"Political and Civil Rights in the United States"*. Conçu à l'origine sous la forme d'un recueil de textes à l'usage des étudiants en droit constitutionnel, l'ouvrage a été développé, et on y trouvera le texte des principales décisions de la Cour suprême des Etats-Unis, des Cours suprêmes des états et des Cours fédérales inférieures, mais aussi de plusieurs lois du Congrès, d'extraits de publications officielles, de résolutions d'associations de juristes, d'extraits d'ouvrages juridiques, d'articles de revues et de notes de jurisprudence, le tout commenté par les auteurs.

Cette abondante documentation est classée en sept chapitres qui couvrent tout le domaine des droits civils et politiques dans un Etat moderne: droit à la sécurité de la personne, droit de vote, liberté d'expression (deux chapitres), liberté d'enseignement, liberté religieuse, discriminations. Les chapitres consacrés à la liberté de parole et aux discriminations sont complétés de précieuses notes bibliographiques. Un tableau de la jurisprudence et un index

complètent l'ouvrage, dont l'utilité est attestée par la réimpression de la première édition, et par la publication d'une deuxième édition révisée et sensiblement augmentée.

Dans son introduction, Robert M. Hutchins, déclare très justement: "les textes jurisprudentiels cités et les documents présentés amèneront le lecteur à repenser les questions les plus fondamentales: les fins de la vie humaine et de la société organisée; la relation entre l'individu et l'Etat; le conflit entre la liberté et la sécurité; et même... la nature de la vérité elle-même". Du point de vue de la Commission internationale de Juristes, ces textes viennent confirmer le dynamisme du principe de la Primauté du droit.

Nous pouvons aussi recommander la lecture de deux ouvrages moins savants et moins complets, mais néanmoins riches d'enseignements, aux juristes étrangers qui s'intéressent au système juridique américain en général et à la protection des droits et libertés civiles en particulier. Le livre de M. Moreland, "*Equal Justice Under Law*", expose les garanties constitutionnelles et l'organisation des tribunaux fédéraux et des tribunaux des états. Il contient aussi le texte de la Déclaration des droits, et un tableau comparatif fort utile où l'auteur expose la manière dont ses dispositions sont appliquées dans les différents états. Un tableau du système des tribunaux fédéraux, des principes de l'éthique judiciaire et la déontologie de l'association du barreau américain, et une abondante bibliographie, complètent cet ouvrage concis et instructif.

Le livre de M. Newman, "*Law of Civil Rights and Civil Liberties*" s'adresse avant tout aux non-professionnels. Divisé en deux chapitres, - libertés civiles (liberté d'expression, liberté personnelle) et droits civiques (protection fédérale, protection de l'Etat), - il donne un rapide aperçu des définitions, des termes et des règles applicables en la matière, et s'attache particulièrement au progrès de la lutte contre la ségrégation raciale dans les états du Sud. Dans cet ouvrage de vulgarisation très succinct, qui est une excellente introduction à l'étude de cette branche du droit, l'auteur réussit à dominer remarquablement son sujet.

V. M. K.

Les Institutions françaises racontées aux Français par Emmanuel Blanc. Les Editions de Minuit, Paris, 1959, 457 pp.

On ne comprend guère pourquoi M. Blanc, avocat à la Cour de Paris, a cru devoir baptiser d'un titre restrictif son excellent ouvrage. En effet, le lecteur étranger - et surtout le juriste - y trouvera un panorama lumineux des institutions juridiques de la France d'aujourd'hui. L'ouvrage est divisé en deux parties: la première est consacrée au droit privé (la vie civile, la vie économique, la vie professionnelle); la seconde partie au droit public (la vie judiciaire, la vie

administrative, la vie politique). L'ouvrage n'étant pas destiné à des spécialistes, mais simplement à un ensemble de lecteurs cultivés, on ne saurait lui reprocher un traitement quelque peu rapide de certains chapitres importants, tel que celui qui traite aux libertés publiques. Sur ce point, l'image que nous présente l'auteur pêche par un léger excès d'optimisme. Son livre ne mentionne pas les tendances parfois inquiétantes qui se sont manifestées depuis quelques années dans ce domaine et dans des domaines connexes tels que celui des poursuites pénales (question de l'internement administratif, de l'assignation à résidence, etc.). On n'en admirera pas moins le remarquable effort de synthèse qu'a su réaliser M. Blanc (il faut lire par exemple le chapitre consacré à la complexe organisation judiciaire française).

L'ouvrage, rédigé d'un style alerte, se lit avec plaisir et souvent éveille l'appétit du lecteur qui éprouve le désir de parachever ses connaissances. Peut-être l'auteur pourra-t-il, lors de la seconde édition, ajouter une bibliographie choisie dont l'utilité serait indéniable. En revanche, une table analytique fort bien faite facilite les recherches.

J.-F. L.

The Federal States and their Judiciary (Les Etats fédérés et leur système judiciaire) par W. J. Wagner, Professeur à l'Université Notre-Dame, Indiana. (La Haye, Mouton & Co, 1959, 390 pages).

Le Professeur Wagner a une foi profonde dans l'avenir du fédéralisme. Il a pris une part active au mouvement international en faveur des idées fédéralistes, et a consacré à ce sujet un important ouvrage. L'épigraphe, empruntée à Dicey, donne l'esprit de cette étude: "Le Fédéralisme . . . signifie la Primauté de la loi - c'est-à-dire la prédominance du pouvoir judiciaire dans la Constitution et le règne de la légalité dans la vie de la nation". L'optimisme dont l'auteur témoigne à l'égard de l'avenir du système fédéral à l'intérieur des Etats et dans les rapports entre les Etats inspire la force et la logique de son argumentation. D'après lui, le fédéralisme se caractérise par la primauté nette et sans équivoque de l'autorité fédérale, donc par une *délégation* de pouvoirs faite par le pouvoir central aux autorités locales, plutôt que par la *rétenion* par ces autorités de pouvoirs qui leur appartiendraient en propre. L'auteur reconnaît certes que les fédérations du type classique, telles les Etats-Unis et la Suisse, ont été créées par la réunion des Etats membres; mais il cite l'exemple typique du Brésil, qui a un régime fédéral créé par un gouvernement central. Bien entendu, la structure fédérale veut que cette articulation hiérarchisée des pouvoirs ne puisse être décidée et

encore moins modifiée par le Gouvernement fédéral sans l'accord des Etats membres ou au moins de la majorité d'entre eux. L'auteur remarque très justement qu'une délégation de fonctions et de pouvoirs qui serait révocable au gré de l'autorité supérieure ne serait qu'une mesure de décentralisation et d'autonomie administrative, au lieu d'un phénomène fédéraliste selon le modèle traditionnel.

Le Professeur Wagner s'inspire principalement de l'exemple américain: la longue tradition de la Justice fédérale américaine, l'abondance des documents disponibles peuvent expliquer, sans toutefois le justifier entièrement, un certain déséquilibre entre la part faite aux institutions américaines et celle qui est consacrée aux institutions d'autres pays dans cette étude de droit comparé.

Les autres pays étudiés sous quatre principales rubriques (les Etats fédéraux, les principes du système fédéral en matière judiciaire, les juridictions fédérales, les Cours suprêmes) sont la Suisse, l'Australie, le Canada, l'Argentine, le Brésil et le Mexique. Un chapitre spécial est consacré aux "pays qui ne sont pas des fédérations au sens propre du terme", parmi lesquels l'auteur range l'Union soviétique, la Yougoslavie, la République fédérale d'Allemagne, l'Union Sud-Africaine et le Venezuela.

L'auteur dégage ses conclusions d'une masse imposante de connaissances et de références; l'impressionnante bibliographie des auteurs et documents cités, accompagnée d'un index, couvre treize pages. La somme de travail que représente la préparation de ce livre mérite des éloges tout particuliers, d'autant que le Professeur Wagner a fait œuvre de pionnier dans son étude. Il est surprenant, en effet, que jusqu'à une époque récente, la question ait été si rarement traitée par les spécialistes du droit comparé. Cette nouvelle contribution à l'étude juridique du fédéralisme était donc tout à fait opportune et comble une lacune. En effet, comme l'auteur l'a souligné, le fédéralisme, en ce qu'il limite et décentralise le pouvoir, est dans la logique de la démocratie.

V. M. K.

Studien des Instituts für Ostrecht, München (Etudes de l'Institut de recherche sur le droit des pays du bloc oriental, Munich):

Vol. 1: Fragen des Staatsrechts im Ostblock, 95 pp. (Questions de droit constitutionnel dans le bloc oriental); Vol. 2: Fragen der Gerichtsverfassung im Ostblock, 92 pp. (Questions relatives à l'organisation judiciaire dans le bloc oriental); Vol. 3: Das Strafrecht der UdSSR de lege ferenda (Le droit pénal en U.R.S.S.), Friedrich-Cristian Schroeder, 70 pp.; Vol. 4: Die Organisation der sowjetischen Anwaltschaft (L'organisation du Barreau soviétique). Andreas Bilinsky, 50 pp.; Vol. 5: Das

Eigentum im Ostblock, (La propriété dans le bloc oriental), 113 pp.; Vol. 6: Der Rechtsanwalt im Ostblock (L'avocat dans le bloc oriental), 86 pp.; Vol. 7: Das Arbeitsrecht im Ostblock (Le droit du travail dans le bloc oriental), 112 pp.; Vol. 8: Buerger und Verwaltungsrechtsschutz in der SBZ und im Ostblock (La juridiction administrative dans la zone soviétique et dans le bloc oriental), 75 pp.; Edition spéciale: Die Verfassung der "Deutschen Demokratischen Republik" (Constitution de la République démocratique allemande) Werner Schultz, 102 pp. (Tous les volumes sont publiés par "Verlag für Internationalen Kulturaustausch", Frankfurt/Herrenalb, 1958-1959)

Dès avant la guerre, l'étude du droit communiste considéré comme un élément du régime soviétique a constitué une large part des recherches que les juristes allemands consacraient à l'Europe orientale. Après la guerre, l'expansion de l'influence soviétique en Europe orientale a donné une importance nouvelle à l'étude du droit soviétique et au rôle qui lui est reconnu en particulier pour l'Allemagne, pays dont la partie orientale est passée sous le joug communiste et qui non seulement a subi une division politique mais encore a vu éclater des conceptions du droit généralement acceptées jusque là. Il existait certes dans de nombreuses universités un département spécialisé dans l'étude des affaires d'Europe orientale, mais c'est en 1957 seulement que l'Université de Munich a créé un institut qui se consacre exclusivement aux travaux de recherche sur le droit de l'Europe orientale, *l'Institut für Ostrecht*. Le but en est, non seulement de mettre à la disposition des étudiants les services d'un centre bien équipé et bien documenté, mais aussi de diffuser, par le truchement de publications et de cycles d'études, les résultats des travaux de l'Institut. La série d'études que l'Institut a publiées jusqu'ici apporte une contribution utile à la connaissance de la question. La plupart de ces documents trouvent leur origine dans des conférences qui ont été faites à l'occasion de divers cycles d'études, et portent sur divers aspects du droit des pays d'Europe orientale.

Le premier des huit volumes déjà publiés constitue une introduction générale à la théorie et à la pratique des Etats totalitaires et à l'"élaboration" du droit communiste. L'ouvrage contient d'utiles contributions du Professeur Peter Schneider ("La pensée juridique totalitaire et ses fondements") et du Professeur Reinhart Maurach ("L'évolution constitutionnelle de l'Union soviétique") ainsi que de trois autres auteurs (Rabl, Drath, Mampel) qui ont traité de l'établissement et du fonctionnement du régime communiste dans les pays d'Europe orientale. Leur exposé des principales caractéristiques de la pratique juridique commune à tous les Etats sous le régime communiste est d'autant plus utile que les volumes qui suivent décrivent dans le détail divers aspects de la vie juridique reposant sur des

bases idéologiques et politiques communes. Ainsi, le volume 2 traite du fonctionnement de la justice et de la procédure judiciaire dans l'Union soviétique (Maurach), en Hongrie (Magyar), en Pologne (Geilke) et en Allemagne orientale (Rosenthal); les volumes 4 et 6 portent sur un sujet très important, mais souvent négligé, qui a une signification particulière dans le régime communiste, à savoir la position de l'avocat et la situation du barreau dans l'Etat; Andreas Bilinsky traite de l'organisation du barreau dans l'Union soviétique, et Walther Rosenthal et Werner Schulz du barreau en Allemagne orientale et en Hongrie respectivement; un chapitre correspondant, qui expose la situation dans les autres démocraties populaires, a été repris de l'excellent ouvrage de Gsovski et Grzybowski "Gouvernement, Droit et Tribunaux en Union Soviétique et en Europe Orientale (voir ci-dessus, pp. 221 à 232, le compte rendu de cet ouvrage). L'objet principal du volume 7, le droit du travail, est examiné dans deux textes capitaux de Paul Barton, dont l'un a trait à la législation relative aux négociations collectives et l'autre au rôle des syndicats, qui sont complétés par des contributions non moins intéressantes de Hans Niedermeier, Siegfried Mampel et Andreas Bilinsky, consacrées à des sujets connexes. De plus, ce volume reproduit les textes de certains décrets pertinents (par exemple, la loi sur les conseils ouvriers de Pologne), et permet au lecteur d'utiliser une documentation qu'il est difficile de se procurer autrement. Enfin, le volume 8, qui porte sur la juridiction administrative dans le bloc oriental, contient des articles de MM. Bilinsky, Baring et Schulz qui attirent l'attention du lecteur sur les particularités de la notion de "légalité socialiste" que l'on peut relever dans les procédures administratives d'Allemagne orientale et de Hongrie.

Il se peut que les articles susmentionnés ne soient pas tous également pénétrants et circonstanciés, car certains se bornent à exposer simplement la question étudiée dans ses grandes lignes. Néanmoins, cette série d'articles constitue une introduction utile et sûre à l'étude du système juridique communiste et de son évolution actuelle.

Il reste à mentionner deux monographies; la première est celle de Friedrich-Christian Schroeder, qui traite avec beaucoup de compétence de la loi soviétique sur l'application des peines. Encore que son ouvrage soit dépassé à certains égards, par les lois promulguées en décembre 1958 (voir *Bulletin* n° 9 de la Commission internationale de Juristes), les idées et critiques qu'il exprime sur le fond de la question ont conservé toute leur valeur. Werner Schulz est l'auteur du second ouvrage, qui offre une évaluation attentive et pénétrante de la "Constitution" de l'Allemagne orientale, en vigueur maintenant depuis dix ans. L'auteur fait valoir avec beaucoup de force que la procédure adoptée pour la promulgation de cette Constitution était illégale, et il met en lumière les caractéristiques particulières de

la Constitution qui tiennent au statut spécial de l'Allemagne, pays occupé et qui se trouve être le champ de bataille où se rencontrent deux systèmes idéologiques diamétralement opposés. L'annexe de l'ouvrage contient le texte intégral de la Constitution de l'Allemagne orientale, et cite, à titre d'exemple, des déclarations de certains dirigeants communistes sur des questions juridiques connexes. Il contient en outre une brève bibliographie.

Il y a lieu d'espérer qu'à cette série de publications utiles et intéressantes viendront s'ajouter de nouveaux ouvrages. L'Institut de Munich et son personnel méritent d'être félicités de leur esprit d'initiative et de leur effort pour faire mieux comprendre le droit communiste.

C. G.

Dokumente zur Staatsordnung der Deutschen Republik (Documents relatifs à la structure constitutionnelle de la République démocratique allemande). Recueil établi par Guenther Albrecht, 2 volumes, 540 et 604 pages, Berlin-Est, 1959.

L'intention des auteurs de ces deux volumes a été de réunir une documentation complète sur l'évolution du régime juridique de la République démocratique allemande entre 1945 et 1958. On y trouve plusieurs centaines de documents, notes, déclarations gouvernementales, textes d'actes législatifs et accords internationaux, une bibliographie détaillée et une table des matières (on regrettera l'absence d'un index des documents).

Le professeur Herbert Kroeger, l'un des plus importants théoriciens du droit de la République démocratique d'Allemagne, a rédigé la préface. Ceux qui penseraient trouver une analyse approfondie des caractéristiques fondamentales et des principaux problèmes juridiques de ce pays seront malheureusement déçus : comme dans presque toutes les publications qui nous parviennent de l'Union soviétique et des Républiques populaires, nous n'y trouvons que la description et l'interprétation unilatérale de l'avènement et de l'évolution de l'Etat d'Allemagne orientale. La chose est d'autant plus regrettable qu'une documentation de ce genre offrait assurément l'occasion d'étudier d'innombrables problèmes juridiques qui se sont posés depuis la fin de la guerre. En fait, le Professeur Kroeger se contente de mettre la République démocratique allemande en parallèle avec la République fédérale "dont la structure va à l'encontre des tendances du progrès social et qui, de ce fait, ne pourra subsister", la première étant au contraire un Etat où "le pouvoir des classes ouvrières s'est imposé grâce à la lutte féroce des classes, ... bénéficie de l'appui de toutes les forces démocratiques pacifiques, ... et représente donc l'avenir de l'Allemagne" (page XXIX). Ces

affirmations sont étayées par de nombreuses citations de Lénine, ainsi que de Walter Ulbricht, premier secrétaire du Parti communiste de la République démocratique allemande. L'intérêt de l'ouvrage est de réunir une documentation complète sur les événements décisifs et la législation du pays. L'influence du parti est particulièrement évidente dans la préface du Professeur Kroeger, qui parle de "l'introduction d'un style socialiste de fonctionnement qui s'est imposé dans l'administration, de la Chambre populaire (Parlement) jusqu'aux Conseils de commune" et montre que les principes juridiques fondamentaux ont été énoncés, non pas seulement dans la Constitution, mais également dans les résolutions des différentes conférences du Parti. Il nous apprend que "tous les organes de l'Etat, ceux qui représentent le peuple aussi bien que ceux où s'incarnent le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire, les organes de contrôle économique et les fonctionnaires, doivent mobiliser la population en vue de lutter pour la victoire du socialisme". Ainsi, il déclare expressément – et les documents en fournissent une preuve convaincante – que la structure constitutionnelle et le système juridique de la République démocratique allemande sont délibérément mis au service d'un objectif politique. Dans ces conditions, ce n'est pas en fonction des principes constitutionnels, mais uniquement en fonction de considérations relevant de l'opportunité politique, que l'on pourra répondre à la question de savoir si les tribunaux ou le barreau sont indépendants. Aussi ne peut-on s'attendre que la préface ou les documents eux-mêmes, ou même, en l'occurrence, la bibliographie, où ne sont cités que des auteurs d'Allemagne orientale et de l'Union soviétique, aient embrassé l'ensemble de la question; tous les textes d'origine occidentale relatifs à la question allemande ont été ignorés. Il faut plutôt considérer l'ouvrage comme une compilation de documents, répondant à des fins politiques bien définies et qui, si elle peut fournir certaines indications utiles, n'a qu'une valeur limitée du point de vue du droit interne et du droit international.

C. G.

Les Barreaux dans le monde – Die Rechtsanwaltschaft in der Welt – Volume I (1959), publié par l'Union internationale des avocats; Paris: Dalloz et Sirey; XV et 595 pages, index.

Depuis quarante ans, l'Union internationale des avocats s'est employée à développer un esprit de collaboration et d'amitié entre les avocats par-delà les frontières nationales. Les réunions et groupes de travail qu'elle a organisés ont permis de rassembler une documentation qui illustre les tâches multiples auxquelles les juristes doivent faire face dans la société moderne, et les différences d'organisation que présentent les groupes professionnels auxquels ils appartiennent.

Consciente de cette diversité, l'Union internationale des avocats a conçu un projet qui s'est concrétisé en 1959 sous la forme d'un impressionnant volume bilingue de 600 pages, publié sous la direction de M. Werner Kalsbach, rapporteur général. En désignant un rapporteur allemand pour ce long travail, l'Union internationale des Avocats, ainsi que l'indique Robert Martin dans l'introduction, a voulu rendre hommage à la compétence de M. Kalsbach, dans le domaine de l'organisation du Barreau et reconnaître également que l'Allemagne est l'un des pays qui se sont le plus vivement préoccupés depuis longtemps de la formation juridique et pratique de leurs avocats.

L'ouvrage se divise en deux parties. La première constitue une étude comparée distincte, rédigée par M. Kalsbach avec l'autorité que lui donne une riche documentation sur les règlements professionnels, les codes déontologiques, ainsi que d'autres sources et textes officiels. La seconde contient un choix de monographies sur l'organisation du Barreau en France, en Norvège, aux Pays-Bas, en Suisse, aux Etats-Unis et en Yougoslavie, dues à d'éminents juristes des pays en question. La lecture de l'ouvrage entier se trouve facilitée par le fait que les textes allemands et français sont reproduits sur les pages opposées, de sorte que le lecteur peut s'y retrouver sans peine et faire toutes comparaisons utiles.

Les monographies figurant dans le présent volume, qui doit être le premier d'une série, font une très large place à l'Europe. Toutefois, les éditeurs se proposent également d'étendre cette étude à d'autres continents, et c'est cette conception globale de leur entreprise qui leur permettra le mieux d'atteindre leur but: prouver que les idéaux professionnels du Barreau sont, en dépit de toutes les différences nationales, le patrimoine commun de tous les juristes du monde libre.

V. M. K.

Les juridictions internationales (International Courts) (1958).

Publié pour l'Union internationale des avocats par Dalloz et Sirey, Paris, 680 pages.

Sous la direction de Fernand-Charles Jeantet, rapporteur général, l'Union internationale des avocats a publié un volume bilingue sur les diverses juridictions internationales, accompagné d'une documentation complète. Des spécialistes de plusieurs pays européens analysent leur histoire et leur fonctionnement et examinent tour à tour la Cour internationale de Justice, les tribunaux administratifs et commissions de recours ou d'appel de diverses organisations internationales, les commissions de conciliation et d'arbitrage constituées pour certains problèmes territoriaux. Les praticiens du droit de

toutes spécialisations, les étudiants en droit international et les économistes trouveront beaucoup d'intérêt à cet ouvrage bien documenté. La valeur en est rehaussée par la qualité égale des versions française et anglaise et par le fait que ce recueil contient le texte de conventions, d'accords et de statuts qui sont souvent d'un accès difficile.

V. M. K.

Politica Internacional y Panamericanismo Ideal (Politique internationale et panaméricanisme idéal) par Simon Planas-Suarez. Buenos Aires, Lopez, 1959, 402 pages, index.

L'éminent juriste et diplomate vénézuélien a réuni dans cet ouvrage un certain nombre d'articles et d'essais qu'il a écrits entre 1903 et 1956, et qui présentent de profondes réflexions sur les relations interaméricaines, le panaméricanisme, les effets des guerres du vingtième siècle sur l'Amérique latine, et les problèmes connexes de diplomatie et de politique étrangère. Malgré les cinquante années qui séparent le premier du dernier chapitre, le livre offre un remarquable exemple d'unité spirituelle et de jugement analytique équilibré.

V. M. K.

Primo Congresso Internazionale dei Magistrati, Rome (Premier Congrès international des magistrats, Rome). 11-13 octobre 1958, Milan. Dott. A. Giuffrè, 1959, 2 volumes, 1218 pages.

L'Union internationale des magistrats, qui a son siège à Rome, y a tenu son premier Congrès international, puis a publié un très utile compte rendu des rapports et des débats sur les deux principales questions à l'ordre du jour du Congrès: la préparation du juge à l'exercice de la fonction judiciaire, et la nature et la compétence des tribunaux internationaux et supranationaux, telles qu'elles ressortent des traités et conventions internationales actuellement en vigueur et telles qu'elles pourront évoluer dans l'avenir. Ces deux volumes dont la publication a été préparée avec le plus grand soin et dont le plan est fort bien conçu, contiennent des documents en anglais, français, allemand, italien et espagnol; les articles et rapports publiés par des divers auteurs seront d'un grand intérêt, non seulement pour les magistrats, mais aussi pour les membres des professions juridiques et pour les spécialistes du droit comparé. L'excellente disposition typographique des rapports, comptes rendus et tableaux ajoute à la valeur de ces remarquables mélanges.

V. M. K.

L'institution concentrationnaire en Russie, par Paul Barton. Paris, Plon, 1959, 50 pages, bibliographie.

L'auteur est en Europe l'un des meilleurs spécialistes du régime soviétique. Sous l'occupation allemande il a organisé les syndicats dans la clandestinité. On lui doit d'autre part de savantes analyses du marxisme-léninisme. Il aborde le sujet du présent livre avec beaucoup de sérieux et un sens véritable de sa responsabilité. Cette étude, publiée sous les auspices de la Commission internationale contre le régime concentrationnaire, est précédée d'une introduction de David Rousset et s'appuie sur des recherches solides et des preuves irréfutables. La lecture en est parfois aride, mais elle s'impose à ceux qui désirent approfondir l'étude des problèmes posés par les droits de l'homme dans des régions qui sont dans une très large mesure soustraites à l'influence de l'opinion publique mondiale.

V. M. K.

Le droit international nouveau dans ses rapports avec la vie actuelle des peuples, par Alejandro Alvarez, Paris, Pédone, 1959, 636 pages.

L'auteur, ancien juge à la Cour internationale de Justice et membre de l'Institut de France, aborde l'étude de la question sous l'angle des changements révolutionnaires qui ont modifié la vie et les institutions des peuples du monde depuis le commencement de la deuxième guerre mondiale. Il compare ce "cataclysme social" aux bouleversements analogues, mais moins universels, de 1789 et de 1914, et donne un rapide aperçu des problèmes qui se sont posés ces dernières années dans le domaine du droit international, puis il analyse dans le détail les conséquences sociales et politiques des événements qui ont marqué la vie internationale tout au long des siècles, en s'attachant particulièrement à la psychologie des peuples. Il dégage de ces analyses des conclusions sur les bases nouvelles des sciences politiques, économiques et sociales, et les étend finalement au domaine du droit international. Faute de place, nous ne pouvons publier dans la présente livraison l'analyse approfondie que mériterait cet ouvrage dont la structure constitue une innovation, et qui apporte une contribution importante à la discipline nouvelle qu'est la dynamique du droit dans un monde en transformation.

V. M. K.

Constitutions des Etats de la Communauté, par P. F. Gonidec, Paris, Sirey, 1959, 185 pages.

L'auteur de cet utile ouvrage procède à une étude comparative de la nouvelle Constitution de la France et des constitutions de

chacun des Etats membres de la *Communauté*; il étudie particulièrement la protection des droits de l'homme et des libertés publiques, les institutions, les organes politiques et leurs fonctions. Les textes des constitutions de chacun des Etats de la *Communauté* sont donnés dans la seconde partie de l'ouvrage.

V. M. K.

Les constitutions du Proche-Orient, par J. E. Godchot, Paris, Sirey, 1957. Introduction par le Professeur G. Vedel, 442 pages.

Un bref exposé historique précède les textes des constitutions des pays suivants: Afghanistan, Arabie saoudite, Egypte, Erythrée, Ethiopie, Grèce, Irak, Iran, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Soudan, Syrie, Turquie et Yémen. Certains chapitres sont dépassés en raison d'événements récents, mais à notre connaissance, cet ouvrage est le seul où soient groupées les constitutions des pays du Proche et du Moyen-Orient, et il restera une source de références précieuses pour les spécialistes du droit comparé et les étudiants du droit des pays de cette région d'importance capitale.

V. M. K.

L'association des pays d'outre-mer à la Communauté économique européenne, par Pierre-Bernard Cousté. Paris, Librairies techniques, 1959, 268 pages, bibliographie, index.

La création de nouveaux Etats africains et leur désir d'accéder à l'indépendance économique aussi bien que politique sont parmi les faits qui caractérisent notre époque. Ces faits influent, et continueront d'influer profondément, sur les relations internationales, la répartition des richesses entre les nations, la structure de l'industrie et des échanges dans l'économie mondiale. Le présent ouvrage traite surtout des aspects économiques du problème, et illustre les perspectives de coopération qui s'offrent aux pays d'Afrique et d'Europe dans ce domaine.

V. M. K.

Die Rom-Konvention für Menschenrechte in der Praxis der Strassburger Menschenrechtskommission, (La Convention de Rome relative aux droits de l'homme: jurisprudence de la Commission des droits de l'homme de Strasbourg) par Hans Wiebringhaus. Saarbruecken, West-Ost-Verlag G.m.b.H., 1959, 172 pages.

L'auteur a réussi à présenter dans cette petite brochure une documentation importante qui s'étend de l'étude historique de l'évolution de la notion des droits de l'homme aux textes inspirés par la

Convention de Rome pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1950). Cette convention est analysée avec beaucoup de finesse. L'auteur reproduit également le règlement intérieur de la Commission européenne des droits de l'homme, dans le texte original et dans une version annotée. Cette double présentation des documents de base, qui souffre de l'abus des abréviations, complique la lecture d'un commentaire qui, par ailleurs, présente beaucoup d'utilité pratique.

V. M. K.

La Cinquième République, par Maurice Duverger. Paris, Presses universitaires de France, 1959, 323 pages.

Le Professeur Duverger, dont les écrits sur l'évolution constitutionnelle et juridique de la France touchent un large public, analyse objectivement et impartialement les institutions de la Cinquième République, et s'attache particulièrement aux perspectives lointaines du nouveau régime.

V. M. K.

La missione del Giurista (La mission du juriste) par Francesco Carnelutti; Padova, Cedam, 1959, 14 pages.

Il faut féliciter l'Associazione Italiana Giuristi, — affiliée à la Commission internationale de Juristes —, d'avoir publié cet article pénétrant sur la mission du juriste. Dans un exposé relativement bref, le Professeur Carnelutti présente certains problèmes fondamentaux de la philosophie du droit et, se ralliant aux conclusions du Congrès de New-Delhi, il conclut que la principale tâche du juriste est désormais "d'observer les variables pour déterminer les constantes".

V. M. K.

La Corte d'Assise; La Truffa Processuale (La Cour d'Assises; La fraude en matière de procédure judiciaire) par Pietro Ferdas. Milan, Varese, Istituto Editoriale Cisalpino, 1960, 58 pp.

Ces deux brèves monographies sont consacrées au jugement par le jury et à la fraude en matière de procédure judiciaire. L'auteur analyse la première question dans le cadre de la pratique italienne, et traite de la seconde sur la base plus large du droit comparé.

V. M. K.

Annuaire européen, Vol. V. Publié sous les auspices du Conseil de l'Europe (La Haye, Martinus Nijhoff, 1959, XIX et 755 pages, 41 florins).

Le juriste qui cherche sa voie dans le dédale des Organisations européennes consultera utilement l'Annuaire européen, et particulièrement ce cinquième volume. Une vue d'ensemble de ces Organisations laisse parfois l'impression d'un chaos: cet ouvrage ne dissipera pas entièrement cette impression, mais le lecteur y trouvera au moins "un chaos d'idées claires" et sera sans doute moins pessimiste que Salvador de Madariaga, dont la brillante contribution intitulée "Critique de l'Europe" est le premier article de l'Annuaire et porte la marque de la vigueur et de la vivacité de pensée caractéristiques de l'auteur.

Comme les précédents, le présent volume est divisé en deux parties, comprenant respectivement des articles originaux et un nombre important de documents. Parmi ceux-ci nous trouvons des textes et des commentaires sur les différents tribunaux et cours de justice qui, suivant l'expression de Madariaga, "encombrent l'espace international"; il est certain qu'en ce domaine il eût été plus rationnel de faire appel aux institutions déjà existantes et de soumettre les différends à une chambre spéciale de la Cour internationale de Justice de la Haye; réserve faite de quelques difficultés techniques, la chose était parfaitement réalisable.

Nous signalons tout particulièrement à l'attention des lecteurs de la *Revue* les documents suivants:

"Convention européenne pour le règlement pacifique des différends (p. 347 et suiv.); Convention européenne d'extradition (p. 363 et suiv.); Protocole sur le statut de la Cour de Justice de la Communauté économique européenne (p. 439); Traité établissant la Communauté européenne de l'Energie atomique (Euratom), (p. 455 et suiv., p. 521 et suiv., articles 136 à 160 sur la Cour de Justice); Protocole sur le statut de la Cour de Justice de la Communauté européenne de l'Energie atomique (p. 571—587); Convention sur les Institutions communes aux Communautés européennes, section II sur la Cour de Justice (p. 591—93)."

Ces documents sont reproduits dans leurs textes français et anglais. Les articles sont publiés dans l'une de ces langues et suivis d'un résumé dans l'autre langue. On regrettera qu'un ouvrage d'une qualité aussi élevée et d'une présentation par ailleurs si parfaite soit déparé par de trop nombreuses fautes d'impression.

J.-F. L.

NOTE SUR LES PUBLICATIONS
DE LA
COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES

On trouvera ci-dessous la liste de quelques publications récentes de la Commission internationale de Juristes, encore disponibles sur demande.

Revue de la Commission internationale de Juristes, publiée deux fois l'an. Au nombre des articles parus figurent les suivants:

Tome I, No. 1 (automne 1957):

- Les juristes polonais à la recherche de la légalité (Etude du Secrétariat)
- La règle de droit en Thaïlande, par Sompong Sucharitkul
- Le procès de trahison en Afrique du Sud, par Gerald Gardiner
- La Prokouratura soviétique et les droits de l'individu envers l'Etat, par Dietrich A. Loeber
- Les professions judiciaires et le droit: le barreau d'Angleterre et du Pays de Galles, par William W. Boulton

Tome I, No. 2 (printemps-été 1958):

- Protection par la Constitution des droits civils en Inde, par Durga Das Basu
- La Commission des droits de l'homme: procédure et jurisprudence, par A. B. McNulty et Marc-André Eissen
- Contrôle de l'administration civile et militaire au Danemark, par Stephan Hurwitz
- Les professions judiciaires et le droit: le barreau en France, par Pierre Siré
- La procédure devant les tribunaux en Union Soviétique et en Europe orientale, par V. Gsovski, K. Grzybowski et I. Sipkov, éditeurs
- L'interception des communications téléphoniques (les tables d'écoute): étude comparée, par George Dobry

Tome II, No. 1 (printemps-été 1959):

- Congrès international de Juristes, New Delhi, Inde: Déclaration de Delhi, Conclusions du Congrès, Questionnaire sur la Règle de Droit, Résumé du Document de travail sur le Principe de la Légalité, Quelques réflexions sur la Déclaration de Delhi par Vivian Bose, Historique du Congrès de New Delhi par Norman S. Marsh.
- Le non-juriste et la fonction judiciaire en Angleterre par Sir Carleton Allen
- Les aspects juridiques des libertés civiles aux Etats-Unis et leur évolution récente par Kenneth W. Greenawalt
- L'indépendance du pouvoir judiciaire aux Philippines par Vicente J. Francisco

Bulletin de la Commission internationale de Juristes: paraît quatre fois l'an. Publie des notes et informations sur divers aspects actuels de la légalité. Les numéros 1 à 6 et 10 sont épuisés.

Numéro 7 (octobre 1957): Outre un article sur les Nations Unies et le Conseil de l'Europe, ce numéro donne un certain nombre d'aperçus sur divers aspects de la Règle de droit et de la légalité dans les pays suivants: Canada, Chine, Angleterre, Suède, Algérie, Chypre, Tchécoslovaquie, Allemagne orientale, Yougoslavie, Espagne et Portugal.

Numéro 8 (décembre 1958): Ce numéro traite également de divers aspects du principe de la légalité et de l'actualité juridique au Conseil de l'Europe et dans les pays suivants: Chine, Etats-Unis, Argentine, Espagne, Hongrie, Ceylan, Turquie, Suède, Ghana, Yougoslavie, Irak, Cuba, Royaume-Uni, Portugal et Union sudafricaine.

Numéro 9 (août-octobre 1959): L'Organisation des Etats américains et les Droits de l'Homme, Aspects de la Légalité en Algérie, Chypre, Union Soviétique, Union Sud-Africaine, Espagne, Hongrie, Kenya, Cuba, Irak, Roumanie, Nyassaland, Allemagne de l'Est, Nations Unies et Cour européenne des Droits de l'Homme.

Nouvelles de la Commission internationale de Juristes: rendent compte des travaux et activités de la Commission.

Numéro 1 (avril 1957): Activités de la Commission au sujet du procès de trahison en Afrique du Sud, et de la révolution en Hongrie, enquête sur l'application pratique de la Règle de droit, activités des Sections nationales de la Commission, texte du questionnaire lancé par elle sur la Règle de droit.

Numéro 2 (juillet 1957): Compte rendu de la Conférence de Vienne réunie par la Commission internationale de Juristes avec pour sujets: la "Définition du délit politique et la procédure applicable en la matière", et les "Limitations juridiques à la liberté d'opinion".

Numéro 3 (janvier 1958): "La Règle de droit dans les sociétés libres", programme d'un congrès mondial de juristes sur la primauté du droit et renseignements sur l'organisation de ce congrès à New-Delhi en janvier 1959.

Numéro 4 (juin 1958): Notes sur une mission à travers le monde (Italie, Grèce, Turquie, Iran, Inde, Thaïlande, Malaisie, Philippines, Canada et Etats-Unis), commentaires sur les événements d'ordre juridique survenus en Hongrie, au Portugal et en Afrique du Sud.

Numéro 5 (janvier 1959): Aperçu préliminaire sur le Congrès de New-Delhi, résumé du "document de travail sur la primauté du droit", informations sur l'activité des Sections nationales.

Numéro 6 (mars-avril 1959): Congrès international de Juristes à New-Delhi, Inde, du 5 au 10 janvier 1959, résumé des délibérations, "Déclaration de Delhi" et "Conclusions du Congrès", liste des participants et observateurs.

Numéro 7 (septembre-octobre 1959): La Commission internationale de Juristes aujourd'hui et demain (éditorial), Comité d'Enquête juridique sur le Tibet, Enquête générale sur l'état actuel de la Primauté du Droit, Concours, Colloque, Nations Unies, Primauté du Droit et Tribunaux internationaux, Sections nationales, Notes sur l'organisation de la Commission.

Numéro 8 (février 1960): La Primauté du Droit dans la pratique quotidienne (éditorial), Rapports de missions en Afrique et au Moyen-Orient, Comité d'Enquête juridique sur le Tibet, Concours, Sections nationales.

The Rule of Law in the United States (La primauté du droit aux Etats-Unis) (1957, publié en anglais seulement): Rapport préparé en vue du Congrès de Delhi, par le Comité chargé de collaborer avec la Commission internationale de Juristes (Section de droit international et comparé de l'American Bar Association).

The Rule of Law in Italy (La primauté du droit en Italie) (1958, publié en anglais seulement): Rapport préparé par la Section italienne de la Commission internationale de Juristes en vue du Congrès de New-Delhi.

The Rule of Law in the Federal Republic of Germany (La primauté du droit dans la République fédérale d'Allemagne) (1958, publié en anglais seulement): Rapport préparé par la Section allemande de la Commission internationale de Juristes à l'occasion du Congrès de New-Delhi.

La situation en Hongrie et la Règle de droit (1957): Compte rendu de la Conférence de La Haye sur la Hongrie et condensé des documents soumis par la Commission internationale de Juristes au Comité spécial des Nations Unies pour la question hongroise.

L'opposition entre la situation en Hongrie et la Règle de droit continue (juin 1957): Supplément au rapport précédent mettant à jour au mois de juin 1957 l'examen de la situation en Hongrie.

La Justice dans la Hongrie d'aujourd'hui (février 1958): Mise à jour des précédents rapports au 31 janvier 1958.

La Question du Tibet et la Primauté du Droit, Rapport préliminaire, (1959): Introduction, Pays et population, Chronologie des événements, Témoignages sur les activités chinoises au Tibet, Le Tibet et le droit international, 21 documents (Ce volume constitue un rapport préliminaire).

Le Tibet et la République Populaire de Chine, Rapport final (1960): Préface, La Question du Génocide, La Violation des Droits de l'Homme, Le Statut du Tibet, L'Accord sur les mesures de libération pacifique du Tibet.

Ce qu'il faut savoir de la Commission internationale de Juristes (1960): une brochure sur les objectifs, l'organisation et la composition, origines et évolution, travaux et finances de la Commission internationale de Juristes.

Grâce à la générosité de juristes agissant en leur nom individuel, et d'organisations juridiques dans bon nombre de pays, la Commission a été en mesure de distribuer, sur demande, ses publications à titre gracieux. L'accroissement constant du nombre de ses lecteurs la met dans l'obligation de les inviter à contribuer dans la mesure du possible à l'augmentation des frais d'impression. Il a donc été décidé qu'à partir de cette livraison de la *Revue*, un abonnement est institué. En revanche, le *Bulletin* et les *Nouvelles* de la Commission continueront d'être distribués gratuitement.