

La Commission internationale de Juristes est une organisation non gouvernementale qui jouit du statut consultatif de la catégorie B auprès du Conseil économique et social des Nations Unies et de l'UNESCO. 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)	Ancien président de la Cour de l'Échiquier du Canada, Ottawa
VIVIAN BOSE (Président)	Ancien juge à la Cour suprême de l'Inde, Nouvelle-Delhi
A. J. M. VAN DAL (Vice-président)	Avocat à la Cour suprême des Pays-Bas, La Haye
JOSÉ T. NABUCO (Vice-président)	Avocat au barreau de Rio de Janeiro, Brésil
SIR ADETOKUNBO A. ADEMOLA	Président (<i>Chief Justice</i>) de la Cour suprême du Nigéria, Lagos
ARTURO A. ALAFRIZ	<i>Solicitor-General</i> des Philippines, ancien président de la Fédération des Associations d'avocats des Philippines, Manille
GIUSEPPE BETTIOL	Député au Parlement italien, ancien ministre, professeur à la Faculté de droit de Padoue, Rome
DUDLEY B. BONSAI	Juge au tribunal fédéral de New-York (district sud), ancien président de l'Association du barreau de la ville de New York, Etats-Unis
PHILIPPE N. BOULOS	Vice-Président du Conseil des ministres du Liban, Beyrouth
U CHAN HTOON	Ancien juge à la Cour suprême de l'Union Birmane, Rangun
ELI WHITNEY DEBEVOISE	Avocat au barreau de New-York, Etats-Unis
SIR OWEN DIXON	Ancien président (<i>Chief Justice</i>) de la Cour suprême d'Australie, Melbourne
MANUEL G. ESCOBEDO	Professeur à la Faculté de droit de Mexico, avocat, ancien président de l'Ordre du barreau du Mexique
PER T. FEDERSPIEL	Avocat au barreau de Copenhague, député au Parlement danois, ancien président de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe
T. S. FERNANDO	Juge à la Cour suprême de Ceylan, ancien <i>Attorney-General</i> et ancien <i>Solicitor-General</i> de Ceylan
ISAAC FORSTER	Juge à la Cour internationale de Justice, ancien premier président de la Cour suprême du Sénégal, Dakar
FERNANDO FOURNIER	Avocat, ancien président de l'Ordre du barreau du Costa Rica, professeur à la Faculté de droit, ancien ambassadeur aux Etats-Unis et auprès de l'Organisation des Etats américains
OSVALDO ILLANES BENÍTEZ	Juge à la Cour suprême du Chili, Santiago
HANS-HEINRICH JESCHECK	Professeur à la Faculté de droit de Fribourg-en-Brisgau, directeur de l'Institut de droit pénal international et comparé, République fédérale d'Allemagne
JEAN KRÉHER	Avocat à la Cour d'appel de Paris, vice-président de la Fédération mondiale des Associations pour les Nations Unies, France
SIR LESLIE MUNRO	Ancien secrétaire général de la Commission internationale de Juristes, ancien président de l'Assemblée générale des Nations Unies, ancien ambassadeur de Nouvelle-Zélande aux Etats-Unis et auprès des Nations Unies
PAUL-MAURICE ORBAN	Professeur à la Faculté de droit de Gand, ancien sénateur, ancien ministre, Belgique
STEFAN OSUSKY	Ancien ministre de Tchécoslovaquie en Grande-Bretagne et en France, Washington D.C., Etats-Unis
MOHAMED AHMED ABU RANNAT	Président (<i>Chief Justice</i>) de la Cour suprême du Soudan, Khartoum
LORD SHAWCROSS	Ancien <i>Attorney-General</i> d'Angleterre, Londres
SEBASTIÁN SOLER	Avocat, Professeur à la Faculté de droit de Buenos Aires, ancien procureur général de la République Argentine
KENZO TAKAYANAGI	Président de la Commission d'études constitutionnelles, professeur honoraire à l'Université de Tokyo, Membre du Conseil législatif japonais
PURSHOTTAM TRIKAMDAS	Avocat à la Cour suprême de l'Inde, secrétaire de l'Association des avocats de l'Inde, Nouvelle-Delhi
H. B. TYABJI	Avocat au barreau de Karachi, ancien juge à la Haute Cour du Sind, Pakistan
TERJE WOLD	Président de la Cour suprême de Norvège

Secrétaire général: SEÁN MACBRIDE s.c.,
Ancien ministre des Affaires étrangères de la République d'Irlande
Secrétaire exécutif: VLADIMIR M. KABES
Docteur en Droit

**COMMISSION INTERNATIONALE
DE JURISTES**

**La Primauté du Droit,
idée-force du Progrès**

**RAPPORT SUR LES TRAVAUX DU CONGRÈS DES JURISTES
DU SUD-EST ASIATIQUE ET DU PACIFIQUE**

BANGKOK, THAÏLANDE

15-19 FÉVRIER 1965

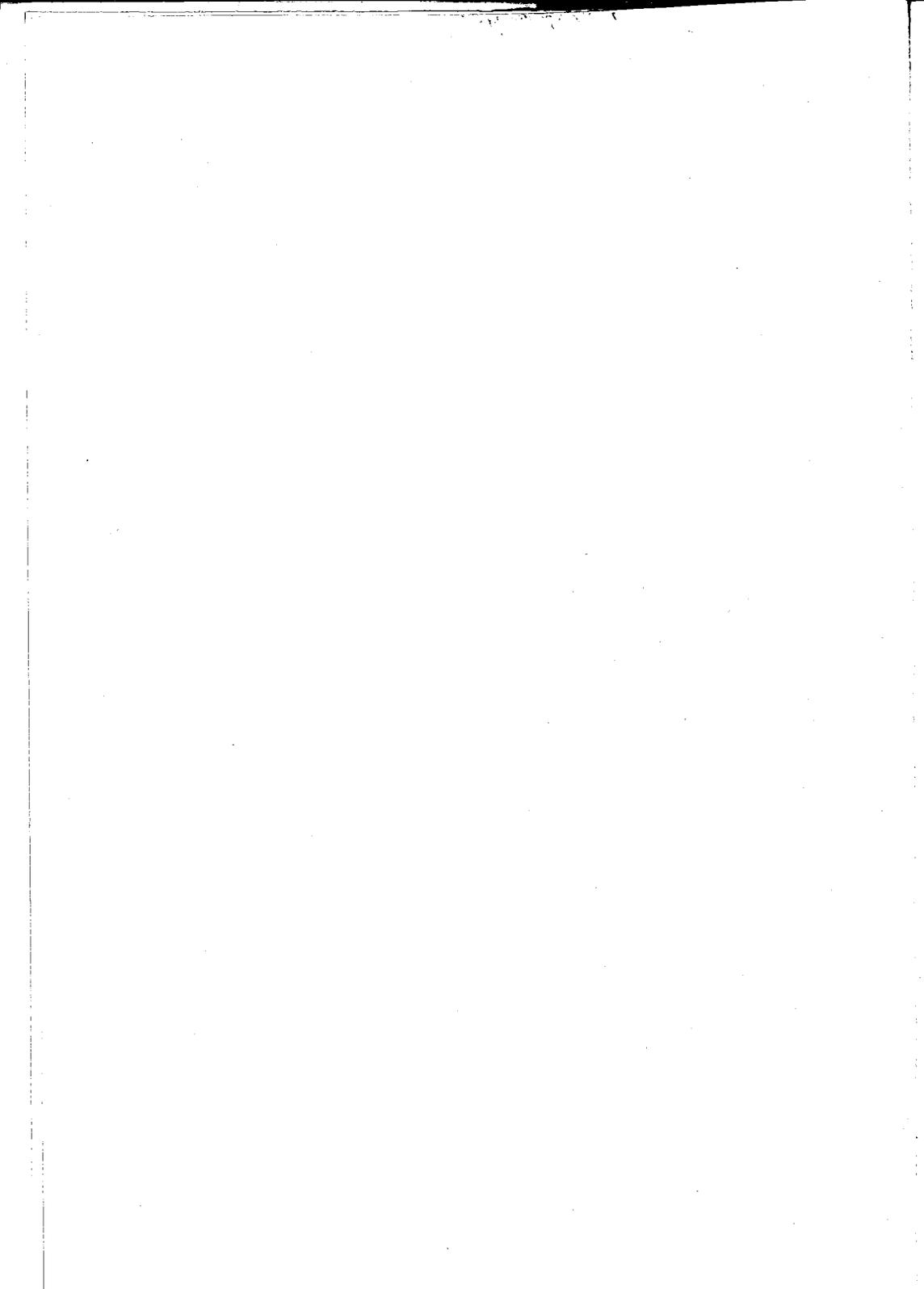


TABLE DES MATIÈRES

DOCUMENT DE TRAVAIL

Préface	9
-------------------	---

I^{re} Partie — Introduction

Considérations générales	13
La Primauté du Droit en tant qu'idée-force	14
La Démocratie selon diverses conceptions	18
Plan du Document de Travail	21

II^e Partie — Problèmes particuliers à l'Asie du Sud-Est

Les divers types de collectivités en Asie du Sud-Est	23
Quelques traits caractéristiques des sociétés d'Asie	24
Facteurs qui menacent la Primauté du Droit dans l'Asie du Sud-Est	28
Notes sur certaines formes de gouvernement dans l'Asie du Sud-Est	36
Résumé	39

III^e Partie — Les exigences fondamentales d'un gouvernement représentatif selon la Primauté du Droit — Commission I

La protection constitutionnelle	41
Tribunaux indépendants et impartiaux	45
Elections libres	47
Liberté d'expression	49
La liberté d'association et le rôle de l'opposition	51
Instruction civique	52
Résumé	53

IV^e Partie — Le développement économique et le progrès social selon la Primauté du Droit — Commission II

Nécessité du développement économique	55
La nationalisation	62
La réforme agraire	63
Les pouvoirs de l'Administration et leur limitation	65

Nécessité de disposer d'administrateurs efficaces et dignes de confiance	66
Responsabilité civile de l'Etat	69
L'« Ombudsman », ou commissaire parlementaire	69
Résumé	71

**V^e Partie — Le rôle du juriste dans un pays en voie de développement —
Commission III**

Introduction	75
Assistance apportée au développement économique et au progrès social	77
Les responsabilités du juriste en matière de législation	78
Les responsabilités administratives et civiques du juriste	80
Le juriste devant l'Etat et l'individu: la notion de service	81
L'enseignement du Droit	83
Résumé	84

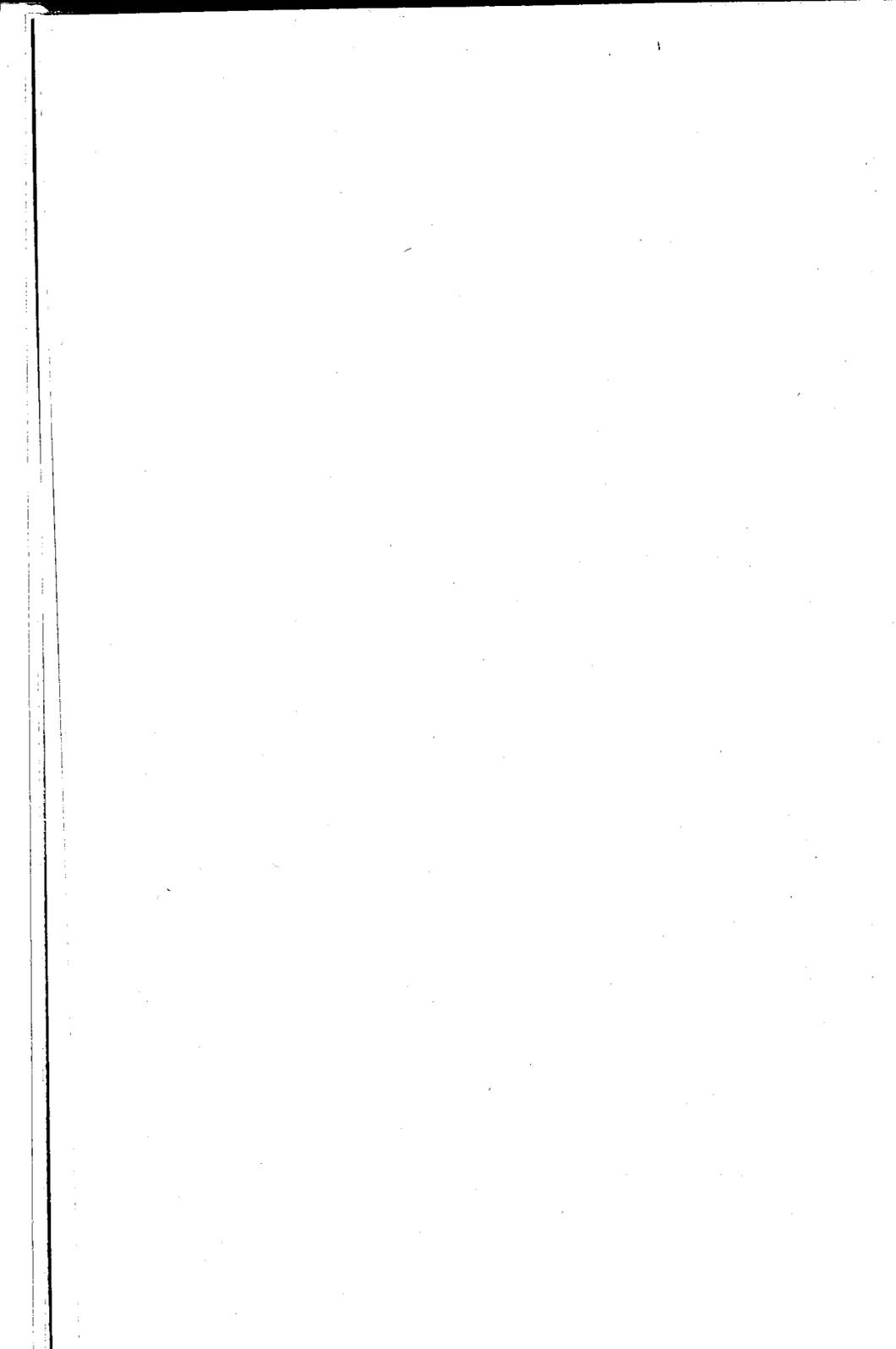
VI^e Partie — Conventions et Cours régionales des Droits de l'Homme en Asie et dans la région du Pacifique — Comité consultatif

Opportunité de cette question	87
Création d'un comité consultatif	88

CONGRÈS DES JURISTES DU SUD-EST ASIATIQUE ET DU PACIFIQUE

Programme	91
Bureau du Congrès	93
Participants et observateurs	95
Séance plénière d'ouverture	107
Membres de la Commission I	121
Débats de la Commission I	123
Observations générales	124
Protection constitutionnelle	126
Tribunaux indépendants et impartiaux	127
Elections libres	128
Liberté d'expression	131
La liberté d'association et le rôle de l'opposition	131
L'internement administratif	134
L'instruction civique	135
Membres de la Commission II	137
Débats de la Commission II	139
Rapport introductif	139

Les droits sociaux, économiques et culturels et la Primauté du Droit	145
La notion de justice sociale	148
La nationalisation	150
La réforme agraire	151
Planification et dirigisme économique	152
Efficacité de l'Administration	154
La fonction de l'Ombudsman	156
Membres de la Commission III	159
Débats de la Commission III	161
La responsabilité du juriste à l'égard de la société	168
Le juriste dans l'exercice de sa profession	171
Le juriste et l'Administration	173
Rôle du juriste en matière de législation	174
L'enseignement du Droit	176
Le juriste et les relations internationales	178
Les organisations professionnelles de juristes	179
Membres du Comité consultatif	181
Rapport du Comité consultatif	181
Séance plénière	185
Séance plénière de clôture	185
Déclaration de Bangkok	193
Conclusions et Résolutions	195



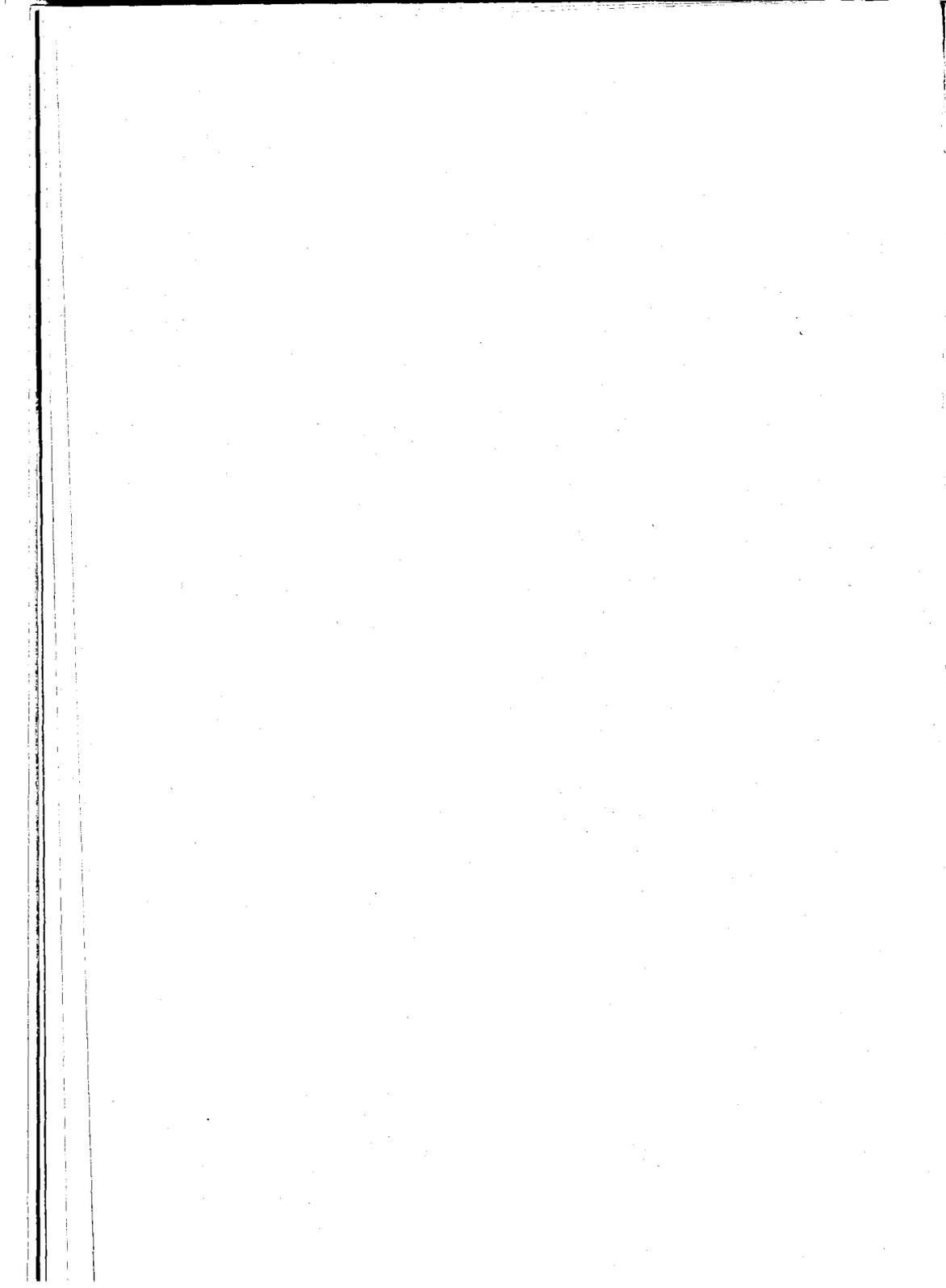
DOCUMENT DE TRAVAIL

sur

LA PRIMAUTÉ DU DROIT, IDÉE-FORCE DU PROGRÈS

Thème:

Dans quelle mesure la situation existant actuellement dans les régions considérées est-elle propice au maintien et au progrès des principes de la Primauté du Droit et, compte tenu de ces conditions, de quelle manière le règne de la Primauté du Droit pourrait-il y être le mieux assuré.



PRÉFACE

Un document de travail a pour objet de fournir l'information générale nécessaire aux participants, et d'exposer les principales questions qui retiendront vraisemblablement l'attention du Congrès. Quant aux solutions applicables aux problèmes soulevés, c'est au Congrès qu'il appartient de les formuler. Si, dans le présent document nous avons paru vouloir le faire nous-mêmes, tout au moins pour certaines des questions qui seront débattues, nous n'avons cherché en réalité qu'à soumettre des conclusions possibles à l'attention des participants, et nullement à les leur imposer. De même, les Résumés par lesquels se terminent les III^e, IV^e et V^e Parties n'ont d'autre objet que de faciliter les débats des trois principales Commissions.

Nous n'avons pas hésité à rappeler la notion de Primauté du Droit telle qu'elle a été successivement définie dans les Congrès et Conférences antérieurs de la C.I.J., mais, ce faisant, notre seul but était de préciser le point de départ des travaux du présent Congrès. Les diverses définitions de la Primauté du Droit qui se sont dégagées de ces réunions antérieures sont maintenant assurées de l'adhésion définitive de la C.I.J., et le Congrès actuel ne se propose ni de les formuler à nouveau ni de les modifier. Il conviendrait plutôt que le Congrès les considère comme *choses jugées*, et comme le point de départ d'une enquête sur les éléments qui empêchent les principes fondamentaux du Droit d'être pleinement appliqués, sinon d'être le siège d'un progrès, dans certaines parties de la région de l'Asie du Sud-Est et du Pacifique. En cherchant des réponses aux questions que soulève le thème du Congrès, on se trouve inévitablement amené à constater que certains facteurs d'ordre politique, économique et social sont inséparables d'une juste application des principes fondamentaux du Droit. En d'autres termes, des maux tels que la faim, la pauvreté, la dictature, un régime agraire féodal, la corruption, une administration incompétente, de mauvais avocats et de mauvais juges sont autant de facteurs contraires à la juste application de ces principes. C'est en ce sens que la suppression de ces maux représente à nos yeux une partie essentielle du rôle qui incombe aux juristes, et qu'elle s'intègre tout naturellement au thème proposé à la réflexion des participants, à savoir: « La Primauté du Droit, idée-force du progrès ».

Dans la région de l'Asie du Sud-Est et du Pacifique vivent quelque 1700 millions d'hommes, soit environ 57 % de la population du globe. Des parties très étendues de cette région n'offrent à leurs populations

que des niveaux de subsistance dangereusement bas. Dans certains pays, les conceptions de la démocratie qui sont compatibles avec la Primauté du Droit sont pour ainsi dire inconnues. Il y a là pour le monde un problème d'importance capitale.

Ainsi considéré, le thème du présent Congrès devrait susciter d'ardentes réactions de la part des gouvernements, des législateurs, des juges et de tous les praticiens du Droit. Pour la masse du peuple dans une grande partie de la région dont nous nous occupons, résoudre les problèmes évoqués dans le Document de Travail équivaut à supprimer l'esclavage et à faire régner la liberté. L'individu perd inévitablement sa dignité, sa personnalité et sa liberté lorsque les conditions où il se trouve placé lui refusent tout accès à la justice politique, économique et sociale ou le laissent à l'écart du progrès moral et matériel de son temps. Pour nous, juristes, qui nous sommes voués à faire prévaloir un mode de vie démocratique fondé sur la Primauté du Droit, la solution de ces problèmes est une nécessité sans laquelle notre idéal ne pourra ni survivre ni progresser.

Ce serait afficher un sot optimisme que de croire que notre Congrès va résoudre ces problèmes. Toutefois, puisque ses participants représentent assez exactement la pensée juridique de cette partie du monde, Il peut apporter une précieuse contribution à la recherche des solutions. Il servira aussi à rendre les gouvernements et les peuples plus vivement conscients des exigences dont s'accompagne la Primauté du Droit à l'époque contemporaine. Il mettra aussi en évidence le rôle qui incombe au juriste dans le progrès économique de son pays, dans le progrès social de son peuple et dans la stabilité des institutions juridiques.

Pour l'essentiel, les travaux du Congrès seront exécutés par ses trois Commissions principales, qui feront rapport au Congrès réuni en session plénière. Le Congrès aura ainsi l'occasion de porter un jugement sur les conclusions de ses trois Commissions, et d'y ajouter s'il l'estime opportun. On a estimé que le Comité consultatif des Conventions régionales sur les Droits de l'Homme devrait plutôt avoir le caractère d'un groupe d'experts appelés à donner leur avis sur la possibilité de faire adopter des Conventions régionales dans tout ou partie de la région. Le rapport de ce Comité consultatif sera lui aussi présenté à la séance plénière de clôture du Congrès, mais de par sa nature il ne semble pas devoir donner lieu à des débats prolongés.

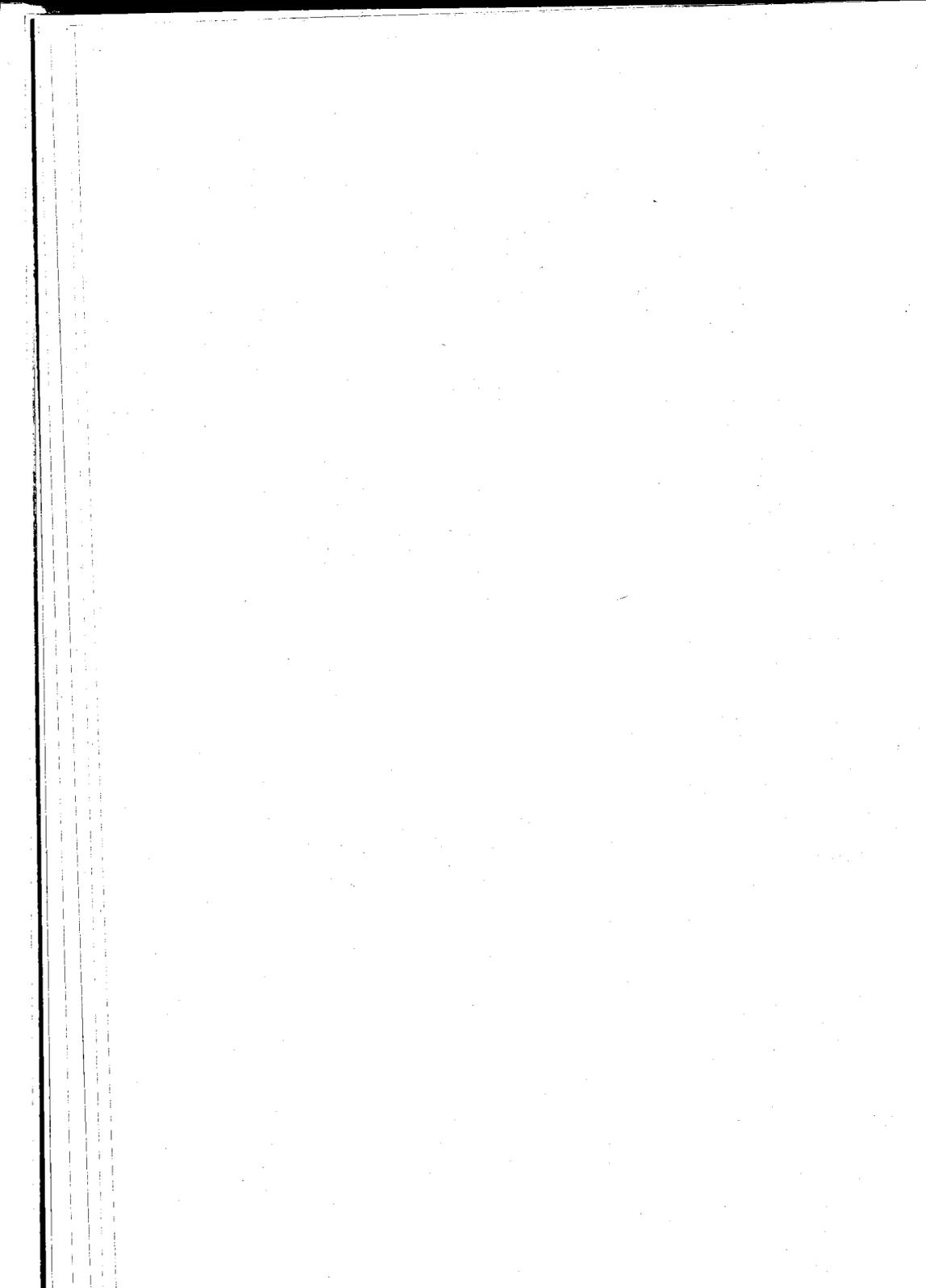
Le présent Document de Travail n'a d'autre but que de faciliter les travaux du Congrès, qui devraient être passionnants, et susciter de nombreuses réactions; il aura rempli son propos s'il y parvient. Il appartient au Congrès, par la sagesse et l'idéalisme dont il saura faire preuve en même temps, de fournir l'impulsion et l'inspiration qui marqueront peut-être un tournant de l'histoire dans cette partie du monde.

Tous les juristes attachés au Secrétariat de la Commission ont pris part à la réalisation de ce Document, mais je manquerais à un devoir si je ne rendais pas un hommage particulier à M. Lucien G. Weeramantry, à qui échet la tâche d'en rédiger l'avant-projet lorsque M. Donald Thompson tomba malade au début de 1964. Depuis lors, il s'est consacré sans répit et de tout son dévouement à la rédaction de la version définitive. Je voudrais aussi exprimer ma profonde reconnaissance aux juristes, tous considérés comme des experts dans les matières traitées, qui ont bien voulu nous aider de leurs précieuses critiques et suggestions. Leurs opinions ont été pour nous d'un très grand prix, et nous ont amenés à apporter de nombreuses et importantes modifications à notre Document.

Je voudrais enfin exprimer le vœu que chaque participant étudie le Document de Travail tout entier, mais ma propre expérience me donne à penser que c'est là peut-être trop espérer. S'il ne leur est pas possible de se livrer à l'étude détaillée du Document de Travail tout entier, que les participants étudient au moins les I^{re} et II^e Parties, ainsi que la Partie correspondant aux travaux de la Commission dont ils se proposent de faire partie. J'espère cependant que chaque participant pourra lire, sinon étudier, la totalité du Document et ainsi contribuer de façon substantielle au succès du Congrès. Nous nous sommes employés à tenir bien distincts les débats relatifs aux questions qui seront renvoyées aux trois Commissions et qui sont respectivement traitées dans les III^e, IV^e et V^e Parties, sans toutefois nous dissimuler qu'il est impossible d'embrasser dans sa totalité l'objet du Congrès sans avoir lu le Document de Travail tout entier.

Au cas où des participants désireraient faire distribuer au Congrès des documents écrits concernant les questions soulevées, le Secrétariat leur saurait gré de bien vouloir les transmettre à Genève avant le 15 janvier 1965.

SEÁN MACBRIDE
Secrétaire général



... Que les pays riches du monde en soient venus à croire en la démocratie et à la mettre en pratique n'est peut-être pas un simple accident de l'histoire. Nous ... qui sommes de l'autre groupe, celui des pays insuffisamment développés, nous y croyons aussi, non point parce que le monde occidental y croit mais parce que nous avons compris que la dignité de l'homme, sinon la survie même de l'esprit, n'est possible que là où le gouvernement est librement élu par le peuple d'un pays.

Mais il est bon de se rappeler que des concepts tels que la liberté, voire la dignité de l'homme, n'ont qu'un intérêt théorique pour les foules innombrables qui peuplent l'Asie et l'Afrique... Pour ces foules, qui constituent l'écrasante majorité de l'espèce humaine, le problème crucial ... consiste à manger à leur faim ... et leur assurer ce minimum serait déjà un résultat considérable dans un avenir prévisible. Si les régimes totalitaires sont capables de s'acquitter de leur tâche — qui est de mettre les populations à l'abri de la faim — rien d'autre n'a réellement d'importance, pas même la perte des libertés politiques et civiles que de toute façon ces foules n'ont jamais connues. Ce qui compte avant tout, c'est manger.

Tiré d'une déclaration de l'Hon.

ENCHE TAN SIEW SIN,

Ministre des Finances de Malaysia,

Février 1964

I^{re} PARTIE — INTRODUCTION

Considérations générales

1. Constamment présentes à l'arrière-plan des questions proposées au Congrès sont les deux idées suivantes, auxquelles la Commission internationale de Juristes croit profondément: la première est que la Primauté du Droit, étant une idée-force, doit avoir pour les régions considérées la même valeur essentielle que lui reconnaissent d'autres parties du monde; l'autre est que le gouvernement représentatif, dont la Primauté du Droit se fait le champion et le protecteur, ne saurait perdre de son éclat devant les problèmes urgents, fondamentaux, qui se posent dans ces régions, mais devrait au contraire être considéré, à la longue, comme le seul espoir de leur apporter une solution durable et sûre.
2. Le Congrès a été organisé dans l'espoir qu'il permettra de dégager des moyens pratiques de donner effet à ces convictions.
3. L'objet de l'Introduction est de passer rapidement en revue les idées générales sur lesquelles se fonde le Congrès, et de définir son objectif dans ses grandes lignes, et particulièrement cette idée-force qu'est la Primauté du Droit, ainsi que la signification de la notion de démocratie.

4. Dans les premières années de ce siècle, si la Primauté du Droit était un principe accepté dans certaines régions du monde, elle n'était cependant pas considérée comme susceptible d'application générale. Après deux guerres mondiales, la conviction se répandit qu'elle pouvait au contraire recevoir une application générale. Les progrès de la science, de l'instruction obligatoire, la transmission rapide des idées par les moyens de communication de masse, la rapidité accrue des transports, rapprochèrent l'humanité au moment où les principes de la démocratie et de la Primauté du Droit recevaient à la fois une application et une définition plus générales. Ces mêmes facteurs hâtèrent aussi la fin de l'ère coloniale.

5. C'est ainsi que les nations du monde formulèrent, avec beaucoup de soin et de réflexion, une déclaration énonçant les normes qui devraient s'appliquer à la société humaine, sans distinction de race, de couleur ou de religion. La Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948 expose effectivement, par rapport aux droits de l'individu, les caractéristiques d'un régime démocratique. Pour ce qui est du rôle dévolu à la Primauté du Droit, elle déclare ce qui suit :

Il est essentiel que les droits de l'homme soient protégés par un régime de Droit pour que l'homme ne soit pas contraint, en suprême recours, à la révolte contre la tyrannie et l'oppression.

6. Il n'est pas surprenant que les régions du monde qui avaient vécu sous la domination coloniale se soient efforcées d'abord, dès la fin de la deuxième guerre mondiale, de jeter bas les structures du colonialisme. Pour la plupart des territoires non autonomes, le nationalisme et la souveraineté nationale étaient devenus des idéaux en eux-mêmes, et, dans certains cas, les ambitions nationalistes étaient devenues l'objectif ultime de la lutte contre le colonialisme. On comprend facilement qu'il ait pu en être ainsi, mais une telle tendance en arrivait à faire perdre de vue les raisons essentielles de la lutte: il ne s'agissait pas en effet de laisser se déchaîner les passions nationalistes, mais de réaliser l'autonomie politique et l'indépendance et de créer ainsi une société libre fondée sur la justice et sur la paix.

7. Dans de vastes régions du monde, le régime colonial a maintenant à peu près complètement disparu. La tâche essentielle qui attend les pays récemment parvenus à l'indépendance est une tâche de construction, mettant en jeu non seulement les aspects politiques du gouvernement démocratique mais aussi ses aspects économiques et sociaux, sans lesquels les droits de l'individu ne peuvent effectivement s'exercer. Il en résulte que la Primauté du Droit doit être renforcée dans ses aspects les plus dynamiques.

La Primauté du Droit en tant qu'idée-force

8. La Commission internationale de Juristes s'est consacrée depuis sa fondation à défendre et à faire progresser dans le monde entier ces principes de justice qui sont le fondement de la Primauté du Droit.

L'expression « Primauté du Droit », telle que l'ont définie et interprétée les divers Congrès qui se sont tenus sous les auspices de la Commission, a pour raison d'être de montrer que la légalité à elle seule ne suffit pas. La Primauté du Droit embrasse les conceptions les plus larges de la justice par opposition aux règles du droit positif, et ces conceptions représentent son aspect le plus important.

9. Pas plus que toutes les autres institutions humaines, le Droit n'est jamais figé. Dans la structure changeante des relations humaines qui résulte d'un progrès social régulier, la Primauté du Droit évolue, et son domaine s'étend, sous la pression de circonstance nouvelles qui lui proposent des objectifs neufs. C'est à tout cela que correspond notre expression de « Primauté du Droit en tant qu'idée-force ». Dès les premiers temps de son existence, la Commission internationale de Juristes a reconnu aussi que les possibilités d'application des grands principes du Droit ne se limitaient pas à un système juridique, une forme de gouvernement, un ordre économique ou une tradition culturelle donnés. Ceci ajoute encore au dynamisme inhérent à la notion de « Primauté du Droit ».

10. Dès le premier Congrès international réuni à Athènes en 1955 sous les auspices de la Commission internationale de Juristes, auquel participèrent des juristes venus de 48 pays, la nouvelle idée-force de la Primauté du Droit commença de prendre forme. Selon l'Acte d'Athènes, synthèse des débats de ce Congrès, la Primauté du Droit « trouve son origine dans les droits de l'homme développés à travers l'histoire dans une lutte constante de l'humanité pour la liberté, lesquels droits de l'homme comprennent la liberté d'opinion, de presse, de religion, de réunion et d'association, le droit aux élections libres afin que les lois soient faites par les représentants du peuple régulièrement élus et accordent une égale protection à tous ».

11. La première étape importante dans la formation de cette idée-force qu'est la Primauté du Droit date de janvier 1959, date à laquelle la Congrès de Delhi se réunit sous les auspices de la Commission internationale de Juristes en présence de 185 juges, avocats et professeurs de droit venus de 53 pays. Ce Congrès, après avoir réaffirmé les principes énoncés à Athènes, publia une Déclaration dans laquelle il estimait :

que la Primauté du Droit est un principe dynamique et qu'il appartient avant tout aux juristes d'en assurer la mise en œuvre et le plein épanouissement, non seulement pour sauvegarder, favoriser et promouvoir les droits civils et politiques de l'individu dans une société libre, mais aussi pour établir les conditions économiques, sociales et culturelles lui permettant de réaliser ses aspirations légitimes et de préserver sa dignité.

12. Nous ne nous proposons pas ici de nous référer expressément aux nombreux principes d'importance capitale énoncés dans la Déclaration de Delhi, ni aux conclusions des quatre Commissions de ce Congrès qui étudièrent divers aspects de la Primauté du Droit. Nous ne man-

querons cependant pas de le faire, dans le présent Document, à chaque fois que l'occasion s'en présentera.

13. Le Congrès africain sur la Primauté du Droit qui se réunit à Lagos, Nigeria, en 1961, réaffirma les principes fondamentaux sur lesquels se fonde la Primauté du Droit, qui avaient été énoncés à New Delhi. L'un des résultats importants du Congrès de Lagos fut la constatation que ces principes étaient d'application universelle, et que ce qui était vrai pour d'autres parties du monde ne l'était pas moins pour l'Afrique. Le Congrès de Lagos déclara que la Primauté du Droit ne pouvait prévaloir que dans un régime politique établi par la volonté du peuple.

14. Par la suite, c'est le Congrès international de Juristes réuni à Rio de Janeiro (Petropolis), en décembre 1962, qui marqua l'étape la plus importante dans l'effort constant fait pour définir la notion de Primauté du Droit et pour assurer son application. Ce Congrès étudia notamment les questions suivantes: comment établir un équilibre entre la liberté d'action de l'administration et la protection des droits individuels, quelles protections il y a lieu de prévoir contre les abus de pouvoir de l'administration, et comment on devrait orienter l'enseignement du droit de façon à assurer l'existence d'une profession juridique capable d'exercer de façon satisfaisante sa fonction sociale.

15. En outre, et pendant toute son histoire, la Commission n'a cessé de mettre en lumière l'importance capitale qui s'attache à l'indépendance de la Magistrature pour le respect de la Primauté du Droit. Elle n'a pas moins insisté sur le rôle essentiel que les juristes doivent être appelés à jouer dans quelque régime que ce soit où prévalent les grands principes du Droit. La déclaration ci-après a figuré dans les conclusions du Congrès international de Juristes réuni à Rio de Janeiro en décembre 1962:

Vu l'évolution rapide et les conditions d'interdépendance du monde contemporain, les juristes doivent montrer la voie dans la mise au point de nouvelles conceptions et techniques juridiques. Celles-ci devront tenir compte des dangers particuliers à notre époque et des aspirations communes à toute l'humanité.

Nous examinerons dans la V^e Partie du présent document le rôle du juriste dans un pays en voie de développement.

16. Pour ce qui est des constitutions écrites, les philosophies orientales traditionnelles ne peuvent manquer d'influencer profondément les conceptions initiales de nombreux pays d'Orient. Dans les pays occidentaux, le juriste a coutume d'apprécier les critères de la Primauté du Droit par rapport à une foule de mesures de sauvegarde, soigneusement pensées, incorporées aux constitutions et à la législation. Ces mesures énoncent en termes positifs les droits des citoyens, ou mettent à leur disposition des règles et des procédures leur permettant de s'opposer aux atteintes que l'Etat serait tenté de porter

à leurs droits. L'Occidental pense immédiatement à un système complet d'institutions formelles et à un ensemble complexe de règles. La pensée orientale, au contraire, a traditionnellement été dominée par l'image du souverain juste et bon, aussi beaucoup des plus grands penseurs de l'Asie ne conçoivent-ils pas cette réglementation compliquée comme nécessaire; en fait, ils la trouvent peut-être encombrante.

17. Il importe d'avoir ceci à l'esprit lorsqu'on s'efforce d'évaluer théoriquement les dangers qui pourraient surgir en l'absence de mesures détaillées de sauvegarde. On pourrait citer de nombreux exemples de constitutions admirables sur le papier mais sans valeur pratique. On sait aussi fort bien, en de nombreuses parties du monde, ce qu'il advient lorsqu'on s'en rapporte à une majorité pour s'abstenir d'user des pouvoirs théoriques qui lui permettraient d'écraser pratiquement et définitivement la minorité du moment.

18. Les pays de l'Asie du Sud-Est font usage de divers procédés pour prévenir les abus du pouvoir politique. C'est parfois la constitution elle-même qui a prévu certaines restrictions. Ailleurs, on applique au problème une solution pragmatique, en prescrivant les mesures nécessaires pour que les élections que le gouvernement au pouvoir devra affronter au bout de quelques années soient protégées contre toute irrégularité qui aurait pour effet d'empêcher, ou de rendre plus difficile, le succès d'une équipe gouvernementale nouvelle. Comme pour les pays du monde occidental, il s'agit avant tout d'apprécier exactement la manière dont le pouvoir s'exerce en fait, qu'il existe ou non des mesures de sauvegarde formelles inscrites dans la loi.

19. Il importe en concluant de rappeler que, sauf dans les régimes politiques et juridiques fondés sur la suprématie totale de l'Etat, les principes sur lesquels repose la Primauté du Droit ont trouvé à la fois une expression et une application dans des sociétés et des civilisations extrêmement différentes. Selon la définition pratique adoptée par la Commission au Congrès de New Delhi en 1959, la Primauté du Droit est un principe dynamique dont la définition comporte les éléments suivants:

Les principes, les institutions et les procédures, pas toujours identiques mais en de nombreux points similaires qui, selon l'expérience et la tradition des juristes des divers pays du monde, qui ont souvent eux-mêmes des structures politiques et des conditions économiques différentes, se sont révélés essentiels pour protéger l'individu contre un gouvernement arbitraire et pour lui permettre de jouir de sa dignité d'homme.

20. La Commission espère que les travaux du Congrès démontreront la possibilité de trouver dans l'affirmation et le respect de la Primauté du Droit des solutions efficaces aux problèmes particuliers des régions de l'Asie du Sud-Est et du Pacifique, alors même que ces problèmes sont souvent différents de ceux qui se posent en d'autres parties du monde.

21. Sans doute la Commission a-t-elle surtout fait porter ses efforts sur l'évolution du droit interne. Elle estime toutefois qu'en affirmant l'une après l'autre leur respect de la Primauté du Droit, les nations proclamant « des principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées » contribueront à développer ces principes et à leur assurer une place dans le corps du Droit international. C'est à cette fin que le Congrès aura à examiner, à la VI^e Partie du présent document, un certain nombre de suggestions ayant trait aux conventions régionales et aux Cours régionales des droits de l'homme.

La Démocratie selon diverses conceptions

22. Des termes aussi répandus que celui de « démocratie » étant souvent utilisés dans un sens déformé, il a semblé important de préciser l'interprétation qui leur est donnée dans le présent Document.

23. Prenons d'abord le mot « démocratie ». Bien peu de chefs politiques proclameraient sans ambages leur hostilité au régime démocratique. Chaque pays ou à peu près, quel que soit son régime politique, se dit démocratique, mais ça et là le mot « démocratie » s'accompagne d'expression ou d'adjectifs tels que « de base », « guidée », « paternelle », ou « populaire ». A l'origine, on entendait par démocratie « une forme de gouvernement dans laquelle le droit de prendre des décisions politiques est exercé directement par l'ensemble des citoyens selon la procédure majoritaire ». C'est là ce que l'on appelle la « démocratie directe ». L'autre définition, plus usuelle, est celle d'« une forme de gouvernement où les citoyens exercent ce même droit, mais par l'intermédiaire de représentants choisis par eux et responsables devant eux selon la procédure des élections libres. » C'est ce que l'on appelle la « démocratie représentative ».

24. En troisième lieu, la « démocratie représentative » où le pouvoir est aux mains de la majorité simple a donné naissance à une autre forme de démocratie, où il existe des droits fondamentaux réservés. Ici, les pouvoirs qui sont aux mains de la majorité s'exercent dans un cadre juridique de restrictions constitutionnelles dont l'objet est de garantir que certains principes et certains droits fondamentaux échappent à une majorité simple qui ne serait que passagère ou capricieuse.

25. En quatrième lieu, on utilise souvent le mot « démocratique » pour définir un régime qui s'efforce, ou prétend s'efforcer, de réduire les disparités sociales et économiques, en particulier lorsqu'elles résultent d'une répartition inégale de la propriété. On appelle cette variante démocratie « sociale » ou « économique », et c'est en ce sens que l'entendent les socialistes démocrates qui acceptent le cadre institutionnel offert par la démocratie représentative.

26. Mais le mot « démocratie » est aussi utilisé dans la philosophie marxiste, qui pose comme une évidence préalable et fondamentale le

caractère démocratique du régime marxiste, que la majorité soit ou non libre d'exercer ses choix. Une telle conception repose sur l'idée que l'individu en tant que tel ne dispose d'aucun droit, mais que ses intérêts doivent toujours être subordonnés aux vues politiques de ce qui n'est en fin de compte qu'une hiérarchie peu nombreuse. Cette hiérarchie procède, non point du libre choix du peuple, mais du parti au pouvoir, qui lui-même n'est pas choisi par le peuple. En pareil cas le peuple n'a le libre choix ni du parti ni de la politique. Sauf si, dans un régime particulier, des mesures d'ordre social et économique se trouvent liées à des institutions et procédures « démocratiques » pour assurer le respect des droits de l'individu, on ne saurait considérer ce système comme démocratique.

27. Les principes fondamentaux de la démocratie, au sens où nous utilisons ce mot dans notre Document de Travail, se sont dégagés des révolutions française et américaine; à notre époque, comme nous l'avons déjà dit, ils trouvent leur expression dans la « Déclaration universelle des Droits de l'Homme. » Les exigences fondamentales du gouvernement représentatif seront assez longuement exposées à la III^e Partie du présent Document. Toutefois, il ne sera peut-être pas inutile d'en énumérer un certain nombre dès maintenant:

- a) élections libres
- b) liberté d'expression reconnue à tous
- c) existence de partis politiques indépendants
- d) constitution écrite.

28. Les élections libres sont un élément nécessaire de la démocratie, sans lequel celle-ci ne pourrait même se concevoir. La notion d'élections libres signifie qu'à des intervalles suffisamment rapprochés, le peuple doit pouvoir exprimer sa volonté quant à la politique générale que doit suivre la nation et aux personnes qui appliqueront cette politique. Il doit pouvoir le faire sans aucune autre considération que celle de l'âge minimum et des normes juridiques qui règlent l'exercice des droits civiques.

29. La liberté d'expression, parfois entravée par un taux alarmant d'analphabétisme, est étroitement liée à l'accomplissement d'élections libres. Il est peu probable que la démocratie puisse fonctionner normalement dans une société analphabète, mais nous n'irons pas jusqu'à affirmer qu'elle ne peut y fonctionner en aucun cas.

30. Une des principales difficultés auxquelles doit faire face toute société, quel que soit le niveau de ses citoyens ou l'état de son développement économique et social, est que dans son ensemble le corps électoral n'est pas en mesure de juger des aspects techniques des diverses solutions entre lesquelles il est appelé à choisir, même si les éléments constitutifs d'une démocratie énumérés ci-dessus sont tous réunis. Les besoins de la planification économique et de l'industrialisation, la nécessité de prendre des mesures visant à protéger la mon-

naie, voire d'assurer la défense nationale, autant de questions sur lesquelles l'électeur moyen de quelque pays que ce soit ne possède pas les connaissances qui lui permettraient de se former une opinion solidement fondée ou de choisir objectivement.

31. Les partis politiques qui présentent chacun leur programme et qui ont toute liberté d'exposer leurs idées aux citoyens et de défendre ou de critiquer les hommes au pouvoir sont un élément essentiel de la démocratie occidentale.

32. Il faut toutefois se garder de penser que dans tous les pays les partis politiques devraient être organisés de la même façon qu'en Europe occidentale ou aux Etats-Unis. Il n'en est pas nécessairement ainsi, et cela pour de nombreuses raisons. Dans de nombreux pays de l'Asie du Sud-Est subsistent des différences de race ou de caste, qui suscitent çà et là une tendance à marquer plus profondément encore les divisions existantes, par la création de partis qui exprimeront ces différences. De nombreux pays de l'Asie du Sud-Est ont vécu le régime colonial, et dans la lutte de tout un pays pour son indépendance, le peuple a peut-être cherché à effacer temporairement les divergences intérieures. En pareil cas, on a vu apparaître un parti politique qui représentait, ou prétendait représenter, le peuple tout entier réclamant son indépendance. Il devenait alors difficile à un véritable parti d'opposition de se manifester, et une nouvelle complication survenait encore, à savoir, que le parti qui avait amené la nation à l'indépendance en tirait inévitablement un prestige unique, celui du parti qui représentait réellement la nation. Il n'est pas surprenant qu'en pareil cas, ces partis aient très rapidement profité d'une telle situation dans le dialogue qui s'engageait entre le gouvernement et l'opposition. Autre facteur non négligeable, les partis n'expriment pas toujours une ligne politique différente, mais se contentent parfois d'offrir une tribune à ceux qui recherchent le pouvoir.

33. Etant donné que la démocratie directe n'est largement pratiquée dans aucun pays de l'Asie du Sud-Est, les éléments qui y rendent les partis politiques différents des partis occidentaux, tant dans leur conception que dans leurs buts, ont une grande importance. Il est difficile de concevoir une démocratie représentative sans partis politiques, et moins ces partis expriment de différence réelle entre des programmes, moins la démocratie est assurée d'un solide avenir, moins aussi la Primauté du Droit a de chances d'être respectée. Un autre élément qui affaiblit la vie démocratique est l'absence de démocratie à l'intérieur même des divers partis, ce qui souvent fait d'eux de simples instruments entre les mains de chefs ambitieux, au lieu de les laisser dans leur rôle de moyen d'expression pour un large groupe de la population partageant les mêmes opinions politiques.

34. De telles situations peuvent, semble-t-il, expliquer en partie la tendance que manifestent dans l'Asie du Sud-Est des régimes autoritaires « a-politiques » (et souvent militaires) à s'emparer du pouvoir,

bien souvent dans un désir sincère de sauver le pays, sous prétexte que les vaines luttes auxquelles se livraient des politiciens cupides acheminaient le pays vers un désastre.

Plan du Document de Travail

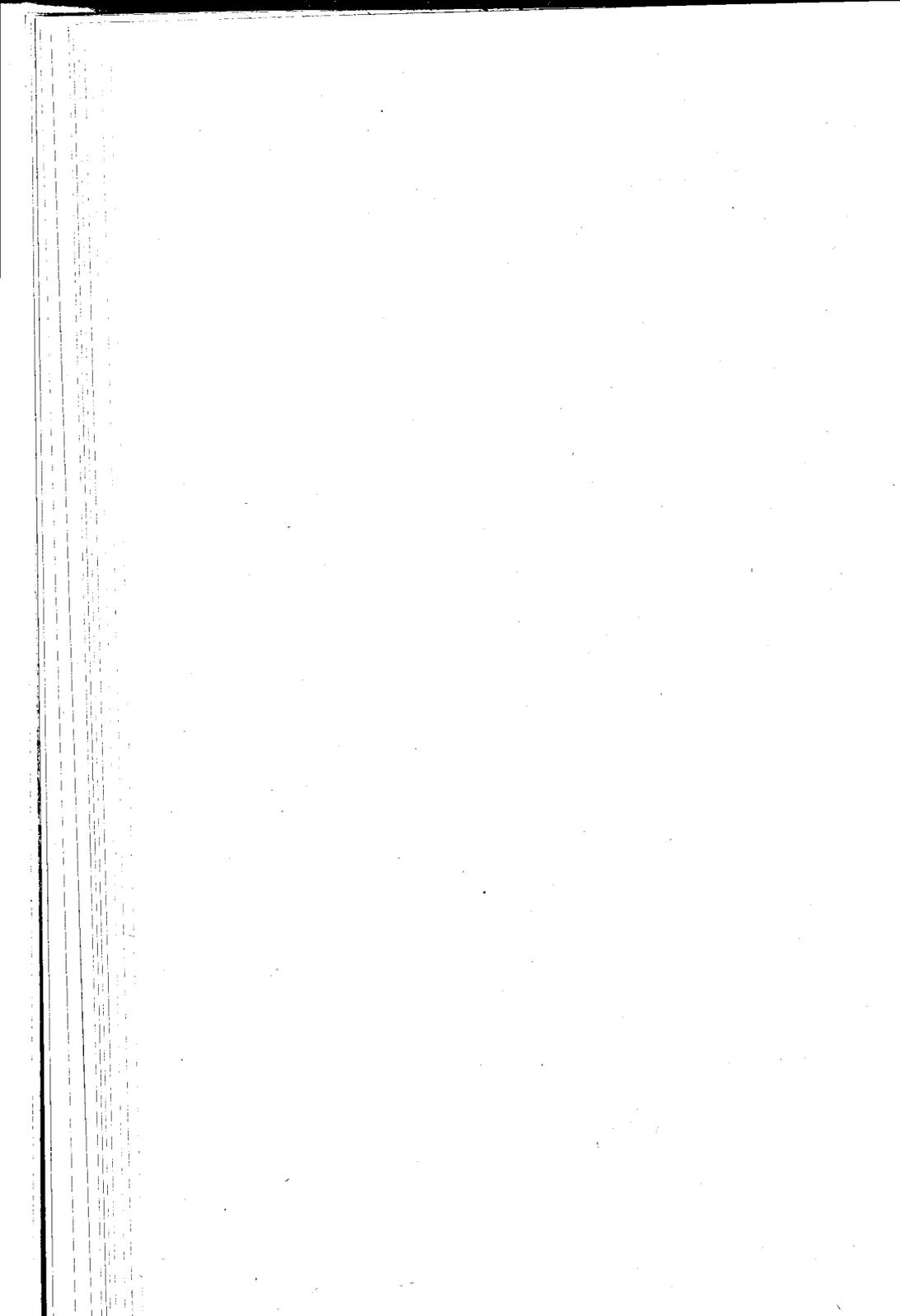
35. La II^e Partie du Document de Travail traite des problèmes particuliers à l'Asie du Sud-Est. Avec les Etudes par Pays présentées en Annexe au Document de Travail, elle vise à esquisser la question qui sera posée au Congrès. Il serait bon que les participants au Congrès se familiarisent avec ces problèmes avant de porter leur attention sur les points particuliers qui seront examinés en Commission et aussi au cours des séances plénières.

36. La III^e Partie, intitulée « Les exigences fondamentales d'un gouvernement représentatif selon la Primauté du Droit », doit constituer la base des travaux proposés à la I^e Commission. Elle est aussi d'intérêt général pour l'ensemble des participants, en raison des liens réciproques qui unissent les diverses Commissions.

37. La IV^e Partie, intitulée « Développement économique et progrès social selon la Primauté du Droit », doit constituer la base des travaux proposés à la 2^e Commission. Elle présente une importance particulière pour les pays de l'Asie du Sud-Est en voie de développement.

38. La V^e Partie du Document de Travail, intitulée « Le rôle du juriste dans un pays en voie de développement », a traité particulièrement aux travaux de la 3^e Commission. Il appartiendra à celle-ci d'établir un lien entre le contenu des parties antérieures du Document et les attributions pratiques et quotidiennes du juriste, ainsi que ses responsabilités les plus vastes au sein de la société.

39. Dans la VI^e Partie, intitulée « Convention régionales et Cours régionales des Droits de l'Homme en Asie et dans la région du Pacifique », nous avons cherché à exprimer en termes généraux l'intérêt qui s'attache aux conventions régionales pour la protection des droits de l'homme. Etant donné que le besoin de conventions de ce genre est très généralement reconnu, il n'a pas été jugé nécessaire que le Congrès traite de cette question en détail. Il suffira de suggérer les moyens pratiques d'aboutir à une ou plusieurs conventions régionales en Asie et dans la région du Pacifique. Il est donc proposé qu'à sa séance plénière d'ouverture, le Congrès charge un Comité consultatif d'étudier cette question et de lui faire rapport à sa session de clôture.



II^{eme} PARTIE — PROBLÈMES PARTICULIERS A L'ASIE DU SUD-EST

Les divers types de collectivités en Asie du Sud-Est

40. Les pays de cette région ne forment pas un tout homogène. On peut les classer de diverses manières: il existe des sociétés communistes, comme en Chine, en Corée du Nord et au Nord Viet-Nam. Ailleurs, les habitants parlent tous la même langue et appartiennent pour l'essentiel à la même culture: c'est le cas de l'Australie, en dépit de sa minorité aborigène, de la Nouvelle-Zélande, en dépit de sa minorité maori, et du Japon, en dépit de sa minorité Aïnu. D'autres pays, comme l'Inde, connaissent une diversité de langues, et même des caractéristiques physiques tout à fait différentes dans leur population. On peut encore citer des pays dont la population se divise en deux grands groupes ethniques ayant chacun leur langue: c'est le cas de Ceylan. Enfin, dans d'autres pays encore, tels la Malaisie, le groupe qui passe pour représentatif de la nation est en fait quasiment minoritaire par comparaison à la somme des autres groupes.

41. Certains pays connaissent une unité politique plutôt que géographique. L'Indonésie par exemple se compose d'un grand nombre d'îles éparpillées; la Fédération de Malaysia et le Pakistan sont des entités politiques plutôt que géographiques; la Nouvelle-Zélande, le Japon et les Philippines sont formées de deux ou plusieurs terres principales géographiquement très homogènes.

42. On retrouve l'influence de ces éléments dans le système de gouvernement et dans les institutions. Ils transparaissent parfois aussi dans certaines graves tensions qui se manifestent dans les différents pays. La discrimination est rarement présente dans une population homogène, mais dans les sociétés composites elle soulève de graves problèmes, plus souvent d'ordre pratique que résultant de la législation. Dans les pays où les appartenances diverses ont créé des sentiments de loyalisme envers un groupe plutôt qu'envers le pays, les divisions sont d'ordre parfois racial, parfois linguistique et parfois religieux.

43. On peut encore distinguer entre les pays selon qu'ils sont d'anciens territoires coloniaux ou ont été de quelque autre façon soumis à l'autorité d'une puissance étrangère, ou selon que leur indépendance remonte à plusieurs siècles au moins. Les anciennes colonies ont conservé dans une large mesure la structure institutionnelle et techni-

que de leur ancienne métropole. Le cas du Japon est unique: en effet, bien qu'il n'ait jamais été une colonie, les institutions modernes qu'il s'est donné se modèlent sans aucun doute sur celles d'une puissance étrangère qui lui en a imposé de nouvelles à la suite d'une victoire militaire. Les institutions actuelles du Japon, imitées pour la plupart des institutions américaines, semblent traduire le nouveau tempérament qui est devenu celui de la nation japonaise lorsque le régime impérial et l'autorité du souverain s'effondrèrent dans la défaite qui marqua la fin de la deuxième guerre mondiale.

44. Dans certains pays, les divisions et les oppositions politiques sont artificielles, et les frontières ont été tracées de telle façon que l'unité ethnique et économique d'une collectivité s'en trouve déchirée. La Corée et le Viet-Nam en sont des exemples évidents. De telles situations conduisent à de graves tensions et à de sérieuses difficultés économiques, dues en partie aux dévastations de la guerre et en partie à l'éclatement d'une entité économique autrefois parfaitement viable.

45. Bien que l'on considère communément l'Asie du Sud-Est comme une région où le progrès social et économique est une nécessité pressante qui exige des solutions immédiates, on doit se souvenir qu'il existe des exceptions: l'Australie, Ceylan, le Japon, les Philippines, la Nouvelle-Zélande et la Thaïlande ont, à des degrés divers, atteint un point d'évolution où la pauvreté et la faim ne sont pas endémiques. D'autres pays ont à faire face à la lamentable situation où il leur faut nourrir une population incapable de produire le strict minimum avec les ressources locales telles qu'elles sont actuellement organisées et distribuées. C'est dans des pays de ce genre que les corollaires économiques et sociaux de la Primauté du Droit touchent aux exigences minimum de l'existence humaine. Aussi bien en Chine qu'en Inde la pauvreté et la faim sont encore endémiques. Ces deux pays, les plus peuplés de la région, présentent des contrastes frappants dans leur conception de l'organisation sociale et dans leur conception de l'homme.

Quelques traits caractéristiques des sociétés d'Asie

46. Un des traits communs à toutes les sociétés d'Asie est leur ancienneté et leur respect de la tradition. Elles entrent dans la catégorie des « sociétés traditionnelles ». Leur structure sociale, leur économie et leur culture sont l'expression d'une tradition. Sur le plan politique, cette tradition ancienne ne fait aucune place au gouvernement représentatif ou constitutionnel tel que nous le connaissons aujourd'hui. Ces sociétés étaient presque toujours gouvernées par des rois ou de princes, qui tous étaient des monarques absolus. Pour les pays de l'Asie du Sud-Est qui sont d'anciennes colonies, notre observation s'appliquerait à la période pré-coloniale de leur histoire, et parfois même à certaines parties de la période coloniale où une puissance

tutélaire et un souverain indigène régnaient ensemble dans le même pays en se partageant les sphères d'influence. Même sous un régime absolutiste, on pouvait assurément distinguer certaines formes rudimentaires d'autonomie, mais il existait des institutions sociales rigides telles que les castes, ce qui excluait la démocratie au sens actuel du mot. La coutume continue à jouer un rôle important dans la vie quotidienne de l'individu, et elle gouverne les relations qu'il entretient avec ses semblables. Dans la plupart de ces pays, c'est la coutume qui a formé la base du droit local, comme dans de nombreux pays européens tels que l'Angleterre. On distingue dans les pays de la région certaines attitudes générales qui remontent pour l'essentiel à leur passé de colonies. S'il est vrai que l'influence de la puissance coloniale se distingue encore dans les institutions, dans les lois et dans le mode de vie du peuple, une méfiance générale s'est développée à l'égard de l'Ouest, de même qu'une certaine répugnance à assimiler les idées, les idéologies et les techniques de l'Ouest, même lorsqu'elles sont empreintes de progrès. Les hommes politiques se trouvent souvent fort gênés dans leur action, à moins d'être prêts à désavouer l'Occident et à prôner les techniques, les coutumes et les modes de vie du pays, qu'elles soient ou non les mieux faites pour assurer les besoins de sociétés qui, pour traditionnelles qu'elles soient, évoluent néanmoins sous l'effet de la profonde fermentation sociale et économique qui s'est emparée du monde entier.

47. Le puissant sentiment de nationalisme qui résulte naturellement de la conquête de la liberté politique n'est pas moins manifeste dans des pays comme la Thaïlande, qui cependant n'ont pas connu la domination coloniale. Le nouveau mouvement nationaliste aboutit notamment à un désir d'égalité avec les pays plus développés, du point de vue non seulement politique, mais économique aussi, et à une susceptibilité extrême quant au rang occupé dans la hiérarchie des Etats dans le monde. Ces pays désirent se moderniser, sans rien perdre cependant de leur individualité et de leur tradition culturelle, et ils veulent posséder des armées modernes, jouir des agréments de la vie moderne, mais sans devenir des satellites économiques de l'Ouest. Ils n'ont pas tous le même désir de s'assimiler les idées et les méthodes d'autres pays.

48. Un autre élément commun à tous ces pays est la présence d'une nouvelle intelligentsia sortie des rangs de la classe moyenne et exerçant une influence capitale sur leur vie politique. Dans la plupart des pays de l'Asie du Sud-Est, l'organisation de la société était demeurée féodale; elle était caractérisée par l'absence d'une classe moyenne, que ces pays eussent ou non connu le régime colonial. Or ce fut la croissance d'une classe moyenne en Europe, formée d'intellectuels, de juristes, de médecins, de négociants, etc., qui donna leur élan à la plupart des mouvements de réforme politique et sociale au 17^e, 18^e et 19^e siècles. L'équivalent de cette classe sociale dans les pays de l'Asie du Sud-Est apparut beaucoup plus tard, en raison d'une part de la

structure traditionnelle de leurs sociétés, et d'autre part des entraves apportées au cheminement naturel du progrès par les interventions extérieures. Mais il est vrai de dire aujourd'hui que dans tous ces pays une nouvelle intelligentsia, une nouvelle classe moyenne sont nées. Certains de leurs intellectuels ont reçu leur formation universitaire à l'étranger, et ont absorbé au cours de leurs études des idées qu'ils ont importées chez eux. D'autres ont fréquenté des universités et des établissements d'enseignement dans leur propre pays, et ils y ont eu accès aux idées politiques traditionnelles en même temps qu'à celles de l'étranger. La nouvelle classe intellectuelle se préoccupait de résoudre les problèmes existants qui s'appelaient pauvreté, inégalité et injustice. Les idéologies politiques auxquelles ses membres se rattachaient provenaient naturellement de sources diverses, selon l'endroit où ils avaient reçu leur formation, les influences qu'ils avaient subies pendant leurs années d'études, et les mouvements auxquels ils avaient appartenu ou d'où ils tiraient leur inspiration. C'est de cette nouvelle classe que sortent pour la plupart les chefs politiques des pays de l'Asie du Sud-Est. Le syndicalisme et les mouvements ouvriers sont des forces politiques que l'on ne saurait sous-estimer dans ces pays : or même leurs chefs viennent souvent de la nouvelle classe moyenne.

49. Pendant les périodes de domination coloniale, la langue de l'administration était invariablement celle des colonisateurs, aussi la connaissance de cette langue était-elle une condition essentielle pour faire son chemin dans l'administration, et même dans la société, et la langue maternelle perdait du terrain. Or l'Asie du Sud-Est est le foyer de nombreuses langues, d'une grande antiquité et parfaitement évoluées, telles que l'hindi, l'urdu, le bengali, le tamil, le singhalais, le birman et le malais. Ces langues, nous l'avons dit, perdirent du terrain, et leur progrès fut interrompu par l'arrivée des colonisateurs. Mais l'accès à l'indépendance provoqua un phénomène commun à tous les pays anciennement colonisés de l'Asie du Sud-Est, à savoir, un vif intérêt pour la renaissance de la langue nationale. Ce sentiment s'exprima par les encouragements apportés à l'étude de la langue nationale, et par le désir d'en faire le plus rapidement possible la langue véhiculaire de l'enseignement et de l'administration. S'il est facile d'en comprendre les raisons, il faut reconnaître que le passage d'une langue à l'autre s'est souvent accompagné d'une attitude hostile à l'égard de la langue de l'ancienne puissance coloniale, quand bien même il s'agissait d'une langue mondiale d'un grand prestige. D'autre part, en cessant d'encourager l'étude des langues étrangères, ces pays peuvent aboutir à gêner les échanges en sciences, en politique, en questions sociales, en économie, et à s'interdire l'accès à certaines branches du savoir. Dans des pays comme le Japon et la Thaïlande, qui ont toujours été indépendants, la situation est plutôt différente ; en effet, tout en accordant la première place à leur langue nationale, ces pays encouragent de toutes les manières l'étude de l'anglais et d'autres langues internationales.

50. Le nouvel essor qu'a pris la langue nationale a fait surgir dans ces pays, surtout des rangs de la population rurale, un nouveau type de chef politique et de travailleur social, formé exclusivement dans la langue nationale et imbu de la culture et de la tradition nationales. Ces hommes représentent une force importante et impriment une direction et une orientation nouvelles à la société rurale de ces pays. Ce sont surtout des instituteurs de village, des médecins indigènes, des chefs de village, des membres d'assemblées de village, des moines engagés dans la politique et des jeunes gens qui ont reçu une instruction assez complète dans leur langue nationale.

51. Un autre élément commun à tous les pays de ces régions est la puissante influence de la religion sur la vie quotidienne et sur les conceptions sociales de la population. Cette remarque est vraie de presque toutes les sociétés orientales, qu'elles soient bouddhistes, hindoues, musulmanes, chrétiennes ou autres, exception faite peut-être de la Chine communiste, où ni le confucianisme ni le bouddhisme ne paraissent avoir exercé sur la vie des populations une influence comparable à celle de la religion dans les autres pays. Peut-être en est-il ainsi parce que le bouddhisme avait pris en Chine une forme et un aspect très différents de ceux du pur bouddhisme Theravada de Ceylan et de Birmanie.

52. Il faut comprendre les actions et réactions de l'Asiatique moyen en tenant compte de ce puissant sentiment religieux, élément capital dans la vie de l'Asie. Ceci explique aussi pourquoi l'invocation religieuse, qu'elle soit lancée à la gloire d'une religion donnée ou en exécution d'une autre, a souvent tant de puissance dans les réunions politiques en Asie.

53. Un aspect qui retient l'attention de quiconque étudie les événements politiques dans la région de l'Asie du Sud-Est est que cette région est aujourd'hui dangereusement agitée par des tensions nationales et internationales, comme le montre l'actualité en Inde, au Pakistan, à Ceylan, en Birmanie, en Indonésie, en Malaysia, au Laos, au Cambodge, au Viet-Nam ou en Corée. Les tensions en Asie du Sud-Est ont des origines non seulement politiques, mais aussi, et essentiellement, sociales et économiques.

54. Le « Council of World Tensions » a organisé de concert avec l'Université de Malaysia un important Congrès en février 1964 sur ce thème suivant: « Développement et coopération de la région de l'Asie du Sud-Est et du Pacifique », en vue d'étudier les tensions et les autres facteurs qui font obstacle au développement économique et social de la région et de rechercher des méthodes permettant d'approfondir la collaboration entre les pays de cette région troublée.

55. L'extrait suivant de l'allocation prononcée à ce Congrès par l'Hon. Enche Tan Siew Sin, Ministre des finances de Malaysia, met bien en lumière la difficulté principale dont souffrent les pays de cette

région (rappelons que nous avons déjà cité un passage plus court de cette allocution en épigraphe au présent document):

Le problème capital de ce siècle est de savoir lequel, du totalitarisme ou de la démocratie, sera le régime qui dominera le monde. Que les pays riches du monde — qui sont, pratiquement, ceux du monde occidental — en soient venus à croire en la démocratie et à la mettre en pratique n'est peut-être pas un simple accident de l'histoire. Nous qui, en Malaysia, appartenons à l'autre groupe, celui des pays insuffisamment développés, nous y croyons aussi, non point parce que le monde occidental y croit, mais parce que nous avons compris que la dignité de l'homme, sinon la survie même de l'esprit, n'est possible que là où le gouvernement est librement élu par le peuple d'un pays. Nous sommes les adversaires du totalitarisme, sous toutes ses formes et quel qu'en soit le nom, parce que nous avons compris que, quelles qu'aient pu être à l'origine les intentions des dictateurs, et si débonnaires qu'ils puissent être, « le pouvoir corrompt, et le pouvoir absolu corrompt absolument ».

Mais il est bon de se rappeler que des concepts tels que la liberté, voire la dignité de l'homme, n'ont qu'un intérêt théorique pour les foules innombrables qui peuplent l'Asie et l'Afrique, parce que ces foules en entendent parler pour la première fois. Pour ces foules, qui constituent l'écrasante majorité de l'espèce humaine, le problème crucial qui se pose chaque jour et qui ne les quitte pas un instant est de savoir si elles mangeront à leur faim, et de chercher à survivre en ne consommant que ce qu'une société opulente considérerait comme très inférieur au minimum vital. Mettre ces millions et ces millions d'êtres simplement à l'abri de la faim serait déjà un résultat considérable dans un avenir prévisible. Pour eux, si les régimes totalitaires sont capables de s'acquitter de leur tâche, qui est de les mettre à l'abri de la faim, rien d'autre n'a réellement d'importance, pas même la perte des libertés politiques et civiles que, de toute façon, ils n'ont jamais connues. Il est donc évident que la seule solution valable à ce que l'on considère comme un problème politique est d'ordre économique. On ne fait pas de démocratie avec des estomacs vides — ni même à moitié pleins. Ce qui compte avant tout, c'est manger.

56. On notera que les remarques présentées jusqu'ici dans cette partie du Document de Travail ne s'appliquent ni à l'Australie ni à la Nouvelle-Zélande, pays qui participent au présent Congrès. Comme le Japon, ce sont des pays développés où le niveau de vie est beaucoup plus élevé que dans les autres pays participants. Il est cependant des aspects communs à tous les pays ici réunis, y compris l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Tous ont un ou des problèmes de minorités relativement importants, encore que d'acuité ou de genre très différents. Nous en parlons plus en détail dans les Etudes de Pays.

57. Tous ces pays, y compris l'Australie et la Nouvelle-Zélande, ont encore en commun un facteur économique important, qui est la place prépondérante de l'agriculture dans leur économie. Le Japon, avec son économie à prédominance industrielle, est une exception, encore que l'agriculture y compte pour beaucoup.

Facteurs qui menacent la Primauté du Droit dans l'Asie du Sud-Est

58. Nous avons déjà parlé de la poussée de nationalisme qui a connu son apogée avec l'accès à l'indépendance de nombreux pays assujettis depuis longtemps à la domination coloniale. Les partis ou groupes

politiques de ces pays qui combattaient pour la liberté et l'indépendance disposaient de partisans nombreux et enthousiastes tant que se poursuivait la lutte pour la liberté politique. Par la suite, les populations des pays nouvellement libérés s'attendirent à bénéficier non seulement de droits politiques plus étendus, mais aussi d'une situation sociale et économique analogue à celle que l'exercice de la liberté avait procurée aux pays développés. Lors de réunions de masse qui s'étaient tenues dans le cadre de la campagne pour l'indépendance, les chefs politiques avaient prononcé des discours passionnés où ils avaient répandu toutes sortes de promesses, bien souvent téméraires. Tant que l'indépendance n'était pas acquise, les promesses qui engageaient l'avenir étaient fort séduisantes mais ni les politiciens ni les simples citoyens ne se préoccupaient beaucoup des épineuses questions économiques qu'entraînait leur accomplissement. Aussi, dès l'indépendance obtenue, un peu plus tôt ou un peu plus tard selon les pays, il fallut bien admettre la pénible vérité, que les chefs politiques à qui les populations s'en étaient remises de leur avenir étaient parfaitement incapables de réaliser toutes ces promesses.

59. Des constitutions politiques d'inspiration démocratique furent mises en vigueur aussitôt après la conquête de l'indépendance. Elles furent le plus souvent l'aboutissement de discussions et de négociations prolongées entre la métropole et les chefs du pays non encore autonome. Aussi ne peut-on soutenir que la forme démocratique de gouvernement ait été imposée aux peuples colonisés contre la volonté de leurs représentants; elle fut au contraire la forme de gouvernement que ceux-ci acceptèrent parce qu'elle répondait le mieux aux besoins et aux aspirations de leurs peuples. C'est ainsi que dans les pays qui avaient été soumis à la domination britannique, les chefs politiques locaux connaissaient à fond les institutions politiques britanniques et savaient qu'elles avaient bien rempli leur but; tant en Angleterre même que — à une échelle plus réduite — dans leurs propres pays pendant la période de transition. Elles représentaient donc la forme de gouvernement qui avait leurs préférences.

60. Dans ces conditions, pourquoi le régime démocratique s'est-il effondré dans un si grand nombre de pays de l'Asie du Sud-Est et a-t-il été remplacé par des dictatures ou des régimes militaires? Le Pakistan est actuellement soumis à une forme de gouvernement autoritaire dans laquelle, si les droits et les libertés essentiels ne sont pas devenus complètement lettre morte, le régime démocratique s'est partiellement effondré en ce qui concerne notamment la liberté de vote et la liberté de la Presse, pierre angulaire de la démocratie. En Birmanie, autre exemple, la vie démocratique subit un coup d'arrêt complet à la suite du coup d'Etat militaire de mars 1962. Bien que la constitution birmane de 1947 n'ait pas été expressément révoquée ou suspendue, le Conseil révolutionnaire qui gouverne la Birmanie aujourd'hui agit par décrets dont le caractère inconstitutionnel est évident, et qui sont souvent des violations flagrantes des droits fonda-

mentaux dont la constitution garantit l'exercice au peuple. Tel est par exemple le maintien en détention sans jugement de nombreux chefs politiques et d'éminents citoyens, contre lesquels aucune accusation précise n'a même été portée.

61. Comme nous l'avons déjà dit, une des causes générales qui ont conduit à l'abandon total ou partiel de la démocratie et à la recherche d'autres formes de gouvernement dans de nombreux pays d'Asie est l'écroulement des grandes espérances que les chefs politiques avaient fait naître dans l'esprit du peuple sans tenir compte de la réalité. Bien que la voie de la démocratie, si elle est sûre, soit souvent moins rapide qu'on ne le voudrait pour atteindre les objectifs économiques et sociaux impatiemment recherchés, il ne s'ensuit pas cependant que des méthodes plus rapides existent pour y parvenir; toujours et partout le développement est affaire de temps, quelle que soit la voie politique choisie par un pays.

62. Tous les pays qui avaient été soumis au régime colonial constataient, après avoir accédé à l'indépendance, qu'il leur fallait parcourir de très longues étapes sur la voie du progrès économique pour seulement se rapprocher du niveau atteint par les pays développés. Certains des obstacles auxquels se heurtent tous les pays de l'Asie du Sud-Est sont le manque de spécialisation technique, l'absence de plan judicieusement établi, le mauvais rendement, la corruption dans les services administratifs, l'insuffisance de capitaux, l'étroitesse de l'aide extérieure, les interventions politiques dans les décisions d'ordre administratif et technique et le peu d'empressement à abandonner les méthodes traditionnelles de production au profit de méthodes plus rapides et plus modernes. L'explosion démographique survenue dans l'Asie du Sud-Est a encore eu pour effet de réduire dans l'ensemble les gains annuels obtenus dans les divers secteurs de l'économie. Les tensions politiques et le souci des nombreux problèmes nationaux et culturels propres à chacun de ces pays ont aussi contribué à ralentir la cadence du progrès.

63. Il semble que les difficultés auxquelles les pays de l'Asie du Sud-Est ont à faire face ne seront résolues en fin de compte que par des méthodes démocratiques. Néanmoins, les populations de ces pays, déçues par la lenteur avec laquelle les promesses se réalisaient une fois l'indépendance acquise, et peu disposées à demeurer patientes, se sont montrées toutes prêtes à accepter d'autres formes de gouvernement, convaincues qu'elles étaient que la démocratie ne pouvait pas réussir dans leurs pays, et espérant que d'autres formes de gouvernement telles que la dictature ou le régime militaire parviendraient plus rapidement au but.

64. Cette déception a été surtout répandue parmi les moins privilégiés, les chômeurs, et dans les classes laborieuses, dont les salaires demeuraient peu élevés et qui constataient l'insuffisance, par rapport au coût de la vie en hausse constante, de toutes les augmentations de

salaires obtenues par l'action de leurs syndicats ou autrement. Ces sentiments de mécontentement et de déception, largement répandus, fournirent une justification à ceux qui voulaient renverser un gouvernement à forme représentative.

65. L'une des principales raisons qui ont empêché les institutions démocratiques une fois créées de fonctionner régulièrement et de s'enraciner dans de nombreux pays de l'Asie du Sud-Est est l'absence d'une opposition efficace et consciente de ses responsabilités. Au moment où ces pays parvenaient à l'indépendance, le parti ou le groupe politique qui avait réussi à la conquérir était assuré d'un soutien si étendu, qu'il restait peu de chances à un vigoureux parti d'opposition de s'affirmer. Aussi une opposition efficace ne réussit-elle pas à s'organiser, et les partis d'opposition qui se manifestèrent çà et là ne furent-ils autre chose que des groupes fractionnels issus du parti au pouvoir, l'émanation de certains intérêts raciaux ou religieux, ou encore des partis totalitaires. Un facteur de ce genre va à l'encontre des intérêts de la démocratie, même dans des pays tels que l'Inde, qui a conclu avec la démocratie un pacte éternel. D'autre part, en l'absence d'une opposition organisée, on voit naître des factions au sein du parti au pouvoir, phénomène qui altère sa capacité de décision et d'exécution pour les questions importantes. Cette remarque est vraie non seulement du Parti du Congrès en Inde, mais aussi du Parti libéral-démocratique, qui exerce le pouvoir au Japon.

66. Bien que des pays comme l'Inde et le Japon continuent à respecter la Primauté du Droit et conservent des formes démocratiques de gouvernement, certains autres pays ont vu s'effondrer les grands principes du Droit, faute notamment d'une opposition politique organisée.

67. En Indonésie par exemple, l'absence d'une opposition vigoureuse, et par voie de conséquence la puissance du groupe au pouvoir, ont permis au président Soekarno, chef de ce groupe, d'abroger sans difficulté la Constitution de 1950, de s'attribuer plus de pouvoirs et de jeter par dessus bord toutes les institutions démocratiques. Bien que le président Soekarno appelle « Démocratie guidée » la forme de gouvernement qu'il a instaurée dans son pays, le fait demeure que l'Indonésie a cessé d'être une démocratie dans la mesure où il n'y existe plus de gouvernement représentatif.

68. En Birmanie, le parti politique connu sous le nom de « Ligue populaire antifasciste pour la liberté » domine la politique birmane depuis l'accès du pays à l'indépendance. L'absence d'une opposition vigoureuse a certainement facilité la préparation et l'exécution du coup d'Etat militaire de mars 1962, ainsi que l'abandon de la Primauté du Droit qui s'est ensuivi dans ce pays. Le Conseil révolutionnaire qui gouverne la Birmanie aujourd'hui déclare suivre la « Voie birmane vers le socialisme », mais ce faisant il ne reconnaît certainement pas le droit de la population à s'exprimer par l'intermédiaire de ses représentants élus.

69. Le Viet-Nam offre un autre exemple de pays où le défaut de solides institutions démocratiques et le caractère autoritaire du régime du Président Ngo Dinh Diem, résultant l'un et l'autre de l'absence d'un parti d'opposition cohérent, précipitèrent un coup d'Etat militaire qui renversa le régime Diem en novembre 1963, mais qui ne paraît pas avoir particulièrement réussi à apporter la stabilité intérieure au pays.

70. Beaucoup de ces pays ont reçu en héritage des puissances coloniales des armées modernes bien entraînées gouvernées par une caste d'officiers possédant une formation militaire spécialisée. Certains de ces officiers ont acquis à l'étranger une partie de leur formation. Une armée moderne fait une place importante à la spécialisation, laquelle exige des connaissances techniques particulièrement poussées. Comme il importe au plus haut point qu'une armée moderne soit toujours au point le plus élevé de sa préparation, il est nécessaire qu'un soldat ne cesse de regarder ce qui se fait au dehors et de comparer sa propre organisation et ses propres techniques à celles d'autres pays. Par là, l'armée est hautement sensibilisée à l'égard de ses besoins de modernisation et d'organisation efficace, et à l'égard aussi du progrès technique dans l'ensemble du pays. Les officiers sont souvent en sympathie avec les intellectuels, les étudiants, et d'autres éléments qui se préoccupent des problèmes politiques posés au pays. Dans la vie militaire, ces officiers sont accoutumés à la discipline, et ils entendent que leurs ordres soient obéis sans discussion. Lorsque des chefs militaires estiment que les politiciens au pouvoir sont corrompus ou incapables, ils tirent de leur expérience militaire la tendance à vouloir résoudre un problème par des méthodes plus draconiennes que celles que leur offre la vie démocratique. Une intervention de l'armée ayant pour but d'installer un régime militaire a plus de chances de se produire dans les pays où : a) l'armée est forte et a des chefs puissants et influents, et b) les éléments civils qui sont adversaires du gouvernement manquent de dynamisme et d'organisation efficace, et en particulier d'une opposition politique organisée, et se tournent par conséquent vers l'armée pour se mettre à leur tête et les délivrer de la domination d'un groupe détesté.

71. L'une des principales caractéristiques que l'on relève dans les armées de l'Asie du Sud-Est est que, par contraste avec les pays plus développés où les officiers sont nourris dans des traditions plus anciennes, leurs officiers s'occupent activement de politique et ne sont pas nécessairement conservateurs. Mais en même temps, ils sont souvent hostiles aux politiciens et aux partis politiques.

72. Dans son livre récent intitulé « The Military in the Political Development of New Nations » (« Le rôle de l'armée dans l'évolution politique des nations nouvelles ») le Professeur Morris Janowitz pose deux questions intéressantes :

En premier lieu, quelles sont, parmi les caractéristiques de la force armée d'une nouvelle nation, celles qui l'entraîneront le plus aisément à se mêler à la politique intérieure? En second lieu, quelle direction politique efficace l'armée est-elle en mesure de fournir à une nation nouvelle qui hâte son développement économique et sa modernisation?

73. Il y répond en ces termes:

Les qualités d'organisation et les qualités professionnelles qui permettent à l'armée d'une nation nouvelle d'accumuler de la puissance politique et même de s'emparer du pouvoir politique sont les mêmes que celles qui limitent sa capacité de gouverner efficacement. C'est ainsi que, lorsqu'elle s'est emparée du pouvoir politique, l'armée doit mettre sur pied des organisations politiques de masse d'un type civil, ou elle doit entretenir des relations viables avec des groupes politiques civils. Bref, bien que l'armée puisse assez facilement s'emparer du pouvoir dans une nation nouvelle, il lui est beaucoup moins facile de gouverner.

74. Lorsque nous avons énumérés les facteurs que l'on retrouve dans toutes les sociétés d'Asie, nous avons fait allusion à la nouvelle classe de chefs politiques et de travailleurs sociaux qui faisait son apparition. Les membres de cette classe, produits d'un enseignement national et d'une culture traditionnelle, avaient leurs propres idées quant à la forme de gouvernement qui convenait le mieux à leurs pays. L'idée que la démocratie était purement une forme occidentale de gouvernement, peu compatible avec les traditions, le passé et la civilisation des pays d'Asie, reçut peu à peu un accueil favorable parmi les membres de cette classe. Le caractère traditionnel des sociétés asiatiques et la méfiance générale à l'égard de l'Ouest, liés à la résurgence d'idées nationalistes, sont autant de facteurs qui facilitèrent la propagation d'idées antidémocratiques dans une mesure suffisante pour créer, dans certains pays d'Asie, des situations qui devaient à leur tour provoquer l'effondrement des principes fondamentaux du Droit.

75. Il ne faut pas conclure de ceci que la classe des officiers est essentiellement antidémocratique dans son ensemble. Beaucoup de ses membres ont foi en des valeurs démocratiques, mais ce à quoi la plupart d'entre eux s'efforcent, c'est de faire renaître l'héritage culturel de la nation et d'en extirper les influences étrangères, qu'elles soient politiques, sociales ou culturelles, en soutenant que ces influences ont agi de façon néfaste sur la société de leur pays et l'ont même pervertie. Mais dans leur volonté enthousiaste de restauration nationale, ils créent indirectement des attitudes qui faciliteront la tâche d'autres éléments aux intentions moins pures.

76. Une autre attitude traditionnelle de certains pays d'Asie, et notamment de la Corée, à l'égard du droit lui-même est le manque de confiance, voire la méfiance proprement dite: on considère le droit comme un instrument utilisé par les maîtres dans la poursuite de leurs propres intérêts pour opprimer les moins privilégiés. Cette attitude est peut-être plus prononcée en Corée qu'en n'importe quel autre pays d'Asie. Pendant sa longue sujétion à la domination étrangère, le Coréen moyen s'est aperçu que les lois étaient faites par les maîtres,

non point avec l'objet ultime de protéger l'individu ou de favoriser ses intérêts, mais en vue de permettre le maintien de cette domination. Il résulte de cette attitude à l'égard de la loi que loin de s'estimer tenu de lui obéir, le citoyen s'efforce par tous les moyens de lui échapper.

77. On retrouve la même attitude, sous une forme sans doute beaucoup moins prononcée, dans plusieurs autres pays d'Asie qui ont été soumis à la domination étrangère. Sans doute les maîtres du pays ont-ils souvent légiféré dans l'intérêt du peuple, mais il serait plus vrai de dire que l'objet essentiel de la législation était le maintien de la paix, la protection des intérêts commerciaux de la puissance étrangère et la préservation du statu quo. Cette observation a, naturellement, plus ou moins de pertinence selon le degré d'intelligence politique et de bonté naturelle manifesté par la puissance étrangère. On pourrait citer de nombreux exemples de lois répressives extrêmement dures imposées par les puissances coloniales en Asie du Sud-Est en vue de protéger leurs monopoles et l'ensemble de leurs intérêts commerciaux, et qui n'avaient assurément pas pour objet d'adoucir le sort de la population indigène.

78. Une telle attitude, qui assimile le droit à certains aspects regrettables de l'ancienne administration, n'est certainement pas faite pour fonder ou pour favoriser la Primauté du Droit. Dans tout effort qui se propose de créer un gouvernement stable à forme démocratique, il faut combattre cette attitude de méfiance à l'égard du droit. Il est en outre nécessaire de montrer par des exemples positifs que la loi est faite pour le bien du peuple, et de proposer du juriste une image plus favorable.

79. L'Extrême-Orient, et particulièrement la Chine et les pays influencés par la philosophie politique chinoise, est au centre de cette attitude de refus de la Primauté du Droit considérée comme la pierre angulaire de la politique. Cette attitude s'exprime surtout dans les œuvres où les savants confucianistes marquent leur opposition à l'école légaliste chinoise. Bien qu'elles soient antérieures à l'existence de l'école légaliste, les remarques suivantes du philosophe chinois Hsün Tsu (3^e siècle avant J.-C.) ont une valeur typique à ce sujet :

Un homme peut gouverner, mais non un ensemble de règlements... La loi ne peut se dresser, ni les règlements s'appliquer, d'eux-mêmes. La présence du juste en garantit la pérennité; son absence en assure la caducité. La loi est le fer de lance du gouvernement, et l'art de gouverner a sa source dans le grand homme. Aussi, si le grand homme est à la tête des affaires, quand bien même la loi serait incomplète, elle suffira à tout régler. Sans un grand homme, même si la loi est complète, son application sera désordonnée, elle sera incapable de s'adapter au changement, et conduira elle-même au désastre.

80. Cette théorie, si elle ne niait pas qu'il fallût des lois pour faire régner l'ordre dans la société, prétendait cependant qu'il était plus important de créer un corps spécial de despotes vertueux qui devraient être autorisés à diriger la société au mieux de leurs intentions, sans se sentir jugulés par une volumineuse réglementation héritée du passé.

Plutôt que la Primauté du Droit, cette philosophie proclamait la Primauté de l'Homme; ses idéaux s'incarnaient en une élite intellectuelle de philosophes pleins de douceur. Les Etats qui ont tenté de traduire dans la réalité ces principes confucéens présentaient les caractéristiques suivantes:

- a) nombre relativement peu élevé de lois ou de textes analogues; ceux qui existaient étaient rédigés en termes vagues et généraux, ressemblant plutôt à des injonctions de se conformer à certains principes moraux plutôt qu'à un droit matériel détaillé. De tels textes demeuraient généralement en vigueur pendant de longues périodes sans recevoir d'amendements importants.
- b) non-publication des documents administratifs, qui étaient communiqués de fonctionnaire à fonctionnaire à l'intérieur de l'administration.
- c) existence d'une bureaucratie, tirée par hypothèse de l'élite intellectuelle, qui occupait une des positions les plus prestigieuses sinon la position la plus prestigieuse au sein de la société.
- d) reprise des fonctions judiciaires et législatives par l'exécutif, qui tenait tout entre ses mains.
- e) répugnance générale de la population à l'égard des procès, et affaiblissement correspondant de la « conscience de ses droits », encouragé activement par la politique de l'administration. On encourageait le recours aux moyens officieux de règlement des différends, tels que la médiation, par préférence à la litigation judiciaire.
- f) absence d'une profession juridique. Ceux qui cherchaient à discuter de principes juridiques tout en représentant les intérêts de parties à un procès étaient considérés comme des procureurs et des parasites qui n'apportaient aucune contribution utile à la société.

81. Certaines attitudes qui rappellent celles de la Corée et de la Chine ont contribué plus ou moins directement à l'effondrement total ou partiel des principes fondamentaux du Droit dans d'autres parties de l'Asie.

82. D'autres éléments qui ont contribué à provoquer la désaffection de certains pays d'Asie à l'égard de la Primauté du Droit sont le manque de conscience politique et l'ignorance générale du corps électoral. On vote souvent pour un candidat, non point en raison de son mérite personnel ou par discipline de parti, mais pour d'autres considérations telles que la race, la religion, la caste, la situation sociale, l'amitié ou l'intérêt personnel. Dans les pays où les campagnes électorales s'accompagnent souvent de corruption, d'intimidation et d'exercice abusif d'influence, nombreux sont les électeurs influencés

par des considérations encore plus basses. Il en résulte que bien souvent le candidat élu est celui qui n'aurait jamais dû l'être, celui qui recherche avant tout dans la politique son intérêt personnel et non l'intérêt général. Lorsque des hommes de ce genre sont élus, ils ont parfois tendance à rechercher le moyen de demeurer en place sans tenir compte de la volonté populaire. Il peut s'ensuivre des conséquences désastreuses pour le gouvernement représentatif.

83. Nous avons déjà présenté quelques remarques sur l'inefficacité et la corruption de l'administration, qui aboutissent dans certains pays d'Asie à la prise du pouvoir par les militaires et à l'abandon des grands principes du Droit. Ces observations ne sont pas sans rapport avec les causes qui ont provoqué la victoire finale du Parti communiste en Chine continentale sur le régime du Kuomintang. Les progrès de la Primauté du Droit en Chine avaient été étouffés au cours de la longue période d'anarchie et de désordre qui caractérise l'histoire de la Chine au XX^e siècle avant la victoire communiste. Cette victoire a complètement supprimé toute possibilité de fonder et de faire progresser la Primauté du Droit en Chine continentale, où la Primauté du Droit est une notion inconnue aujourd'hui.

Notes sur certaines formes de gouvernement dans l'Asie du Sud-Est

84. On rencontre dans l'Asie du Sud-Est deux formes particulières de gouvernement qui, bien que n'étant pas communistes, s'écartent très nettement des principes fondamentaux du Droit. Ce sont la *démocratie guidée* en Indonésie et la *voie birmane vers le socialisme*. Il y a là en réalité deux étiquettes utilisées par les chefs politiques de ces pays pour caractériser la forme de gouvernement existante.

85. Le président Soekarno utilise l'expression de *démocratie guidée*, ou démocratie fonctionnant sous la direction d'un guide. Dans une telle démocratie, a-t-il dit, la réflexion est « au cœur de la direction », mais c'est une direction guidée par la vision intérieure de la perception. Bien que l'opposition systématique qu'il manifeste depuis peu de temps à l'égard des partis politiques et du gouvernement par la majorité ne fasse aucun doute, le président Soekarno n'a pas défini clairement la forme que devrait prendre la démocratie guidée.

86. Il n'y a pas eu d'assemblée législative élue depuis que l'Assemblée constituante a été dissoute en juillet 1959 et que la Constitution de 1950 a été abrogée la même année. L'actuel « parlement d'entraide » est composé de membres nommés par des partis politiques et des groupes de techniciens.

87. On trouvera exposés d'autres aspects du gouvernement de l'Indonésie dans l'étude consacrée à ce pays (pages 100 à 104 des « Etudes de pays »).

88. L'expression « démocratie guidée » pourrait donner à croire qu'il s'agit là d'une espèce particulière de démocratie. La « démocratie » en Indonésie, pour qui voudrait analyser cette expression, est en effet guidée, mais par qui, et comment, voilà qui est moins clair. Dans l'acception ordinaire du mot, la démocratie est toujours guidée par les auteurs des programmes des partis, programmes qui sont proposés aux électeurs. Mais là où le gouvernement est guidé par un individu ou par un groupe exerçant un pouvoir arbitraire sans demander au peuple son avis, on voit mal comment un tel gouvernement mérite le moins du monde d'être appelé démocratique.

89. A la suite du coup d'Etat militaire qui éclata en Birmanie le 2 mars 1962, le Conseil révolutionnaire, organe par l'intermédiaire duquel les chefs militaires se mirent en mesure de gouverner le pays, publia une déclaration de politique générale intitulée « La voie birmane vers le socialisme ». Dans l'ensemble, cette déclaration énonce des objectifs socialistes (et non marxistes) traditionnels; le gouvernement démocratique ne sera développé que sous une forme capable de promouvoir et de sauvegarder l'évolution socialiste envisagée. Bien que cette déclaration de politique générale se montre critique envers la démocratie parlementaire et affirme que le but du Conseil révolutionnaire est de fonder une « économie socialiste reposant sur la justice », le genre de socialisme envisagé est vague, et souffre de l'absence d'une définition.

90. Le 4 juillet 1962, le Conseil révolutionnaire adopta la « Charte du Parti birman du Programme socialiste pour la période transitoire de son édification ». L'objet de ce document paraît être de créer un parti unique ayant ses fondations dans la culture birmane. Les membres du Conseil ont considéré que la création d'un parti socialiste unique et puissant aiderait à préserver la souveraineté politique de la Birmanie.

91. De nombreux hommes politiques birmans exprimèrent leur opposition à l'égard du Parti birman du programme socialiste dont la création était envisagée et dénoncèrent en lui l'instrument d'un gouvernement à parti unique. Pendant longtemps le gouvernement ne fit rien pour créer ce parti, mais après qu'il l'eut créé, le Conseil révolutionnaire déclara par décret que tous les autres partis étaient illégaux. En conséquence, la Birmanie est maintenant un Etat doté d'un parti unique, lequel ne jouit pas seulement du patronage du gouvernement, mais est financé par les fonds publics.

92. Etant donné qu'il n'y a pas d'élections en Birmanie, il serait peut-être inexact de parler d'un pays à parti unique. Le parti birman du programme socialiste n'est pas composé de représentants du peuple; il a été créé par le Conseil révolutionnaire, qui désirait étayer sa propre position.

93. Dans sa déclaration de politique générale, à laquelle nous avons déjà fait allusion, le Conseil révolutionnaire déclare que la démocratie

parlementaire a été essayée et mise à l'épreuve en Birmanie, et qu'elle y a échoué. Bien que le Conseil poursuive, dans cette déclaration, en affirmant qu'il lui faut susciter la seule forme de démocratie qui puisse promouvoir et sauvegarder le socialisme, ses actes, en matière d'institutions et de procédures sans lesquelles aucune démocratie ne saurait subsister, équivalent en fait à une négation de la démocratie. En mars 1962, l'indépendance de la magistrature birmane subit de sérieuses atteintes lorsque la Cour suprême et les Cours d'appel furent supprimées par voie de décret et que neuf juges, y compris le président de la Cour suprême, furent démis de leurs fonctions. Un nouveau tribunal supérieur fut institué pour remplacer les deux instances qui venaient de disparaître.

94. Une autre mesure déconcertante fut la promulgation de la Loi sur les Cours criminelles spéciales, en juin 1962. En vertu de cette loi, des cours criminelles spéciales peuvent être instituées par une simple « notification », qui précisera leur siège et leur compétence. Une notification de ce genre peut attribuer à un de ces tribunaux la compétence nécessaire pour juger toute infraction punissable par les lois existantes.

95. La constitution birmane contient certaines garanties des droits fondamentaux analogues à celles que l'on retrouve dans la plupart des autres constitutions écrites de l'époque contemporaine. La loi a fixé certaines procédures pour la détention et la mise en jugement des individus. En dépit de ces garanties, le Conseil Révolutionnaire a cependant soumis à l'internement administratif, en mars 1962, un certain nombre de personnalités, parmi lesquelles des parlementaires importants et le président de la Cour Suprême lui-même. Plus tard, entre août et novembre 1963, plusieurs autres personnes furent encore placées en détention.

96. De certains événements récents survenus en Birmanie, on peut déduire que la nationalisation des entreprises privées, étrangères et birmanes, grandes et petites, n'est pas étrangère à l'esprit de la « Voie birmane vers le socialisme ».

97. Nous ne voulons pas dire qu'un gouvernement démocratiquement élu n'a pas le droit de nationaliser, suivant des procédures équitables, les entreprises dont il estime la nationalisation indispensable dans l'intérêt du peuple qu'il représente. Mais pour ce qui est de la Birmanie, le Gouvernement révolutionnaire s'est installé par la force et il ne représente donc pas le peuple. Quant à ses décrets de nationalisation, ils ne sont ni justes ni raisonnables, qu'il s'agisse du fond ou de la forme, au regard des principes fondamentaux du Droit.

98. A cet égard, il n'est pas sans intérêt de citer l'extrait suivant d'un article publié dans le Bulletin N° 17 de la Commission internationale de Juristes (décembre 1963) sous le titre de: « La situation s'aggrave en Birmanie ».

Les brusques décisions de procéder à des nationalisations, prises comme c'est le cas en Birmanie sans avoir donné un préavis suffisant aux personnes physiques ou morales susceptibles d'en être lésées, ou sans leur donner l'occasion de se faire entendre, sont injustifiables quel que puissent être les mérites de l'objectif final. Elles le sont encore moins lorsque le gouvernement se réserve de modifier à son gré le taux de l'indemnité payable à l'ancien propriétaire. La nouvelle loi sur les nationalisations ôte à la partie intéressée tout droit de faire appel devant l'autorité judiciaire de la décision du comité d'indemnisation, et ne lui conserve tout au plus qu'un droit précaire à percevoir l'indemnité fixée.

99. A côté des exposés que nous venons de faire de la situation actuelle en Indonésie et en Birmanie, il convient aussi de dire un mot de la situation au Pakistan. Bien que ce pays ne se soit pas complètement départi de son respect pour la Primauté du Droit, bien qu'il y subsiste sous une forme ou sous une autre une représentation élue, et bien que ni les pouvoirs de révision de la Cour suprême ni l'indépendance de la Magistrature n'aient subi de sérieuses atteintes, il est vrai de dire que la Primauté du Droit a cessé d'être indiscutée, et cela dans des domaines fort importants, comme le suffrage universel et la Liberté de la Presse. La nature et l'étendue des limites imposées à la Liberté de la Presse ont fait l'objet d'un article intitulé « Restrictions à la Liberté de la Presse au Pakistan », publié dans le Bulletin N° 17 de la Commission internationale de Juristes en décembre 1963.

100. Dans les « Etudes par pays », publiées sous forme d'Annexe au présent Document de Travail, on trouvera aux pages 48 à 63 une étude assez complète de la situation politique dans la République populaire de Chine. Nous n'avons pas examiné ici la situation de ce pays à l'égard de la Primauté du Droit et des conceptions de gouvernement démocratique, pour la simple raison que ces conceptions en sont totalement absentes, du moins sous la forme où nous les connaissons. Toute comparaison et toute analyse seraient donc dénuées de signification.

Résumé

101. Il s'est produit dans les pays de l'Asie du Sud-Est une tendance générale à se détourner de la Primauté du Droit et à donner une allure autoritaire au gouvernement. Nous avons déjà examiné les raisons de cette tendance générale dans notre étude des « Facteurs qui menacent la Primauté du Droit dans l'Asie du Sud-Est ». Parmi les facteurs qui se prêtent à l'observation, on peut citer :

- a) la méfiance à l'égard de l'Occident et des procédures de la politique occidentale.
- b) l'attitude irrespectueuse et soupçonneuse à l'égard du droit et des procédés juridiques dans certaines régions.
- c) la méfiance à l'égard des politiciens.

- d) les restrictions apportées au droit de suffrage.
- e) l'abolition des parlements élus.
- f) le régime militaire.
- g) les dictatures.
- h) l'irritation devant toute critique.
- i) la suppression des organes constitutionnels d'opposition.
- j) les atteintes portées à l'ensemble des libertés, en particulier à la liberté d'opinion et à la liberté de la Presse.
- k) le recours de plus en plus fréquent à l'internement administratif, souvent à des fins politiques.

102. Des forces plus profondes sont cependant à l'œuvre, qui finiront peut-être par ramener ces sociétés à un mode de vie démocratique encore qu'il ne doive pas nécessairement s'agir de la démocratie à l'occidentale. On en veut pour preuve :

- a) de vifs désirs de modernisation à l'intérieur de ces pays, qui provoquent une généralisation de l'instruction et un élargissement de l'horizon : on les constate notamment chez les savants, les techniciens et les officiers qui doivent trouver à l'extérieur des méthodes et des techniques nouvelles.
- b) les mobiles qui poussent ces pays à occuper une place dans le concert des nations et à tenir dignement cette place.
- c) le désir de rendre hommage au mot « démocratie » en l'utilisant pour désigner de nouvelles formes de gouvernement, comme la « Démocratie guidée » et la « Démocratie de Base ».
- d) le soin méticuleux avec lequel les formes extérieures de la procédure constitutionnelle sont respectées, même lorsque les Constitutions existantes sont abrogées.
- e) l'éclatement de l'ordre traditionnel, avec sa centralisation du pouvoir et sa concentration de la richesse et du prestige entre les mains d'une élite peu nombreuse de privilégiés, et la montée de nouveaux groupes intellectuels, économiques et sociaux qui tendent à devenir de nouvelles élites politiques, à leur tour nouvelles sources de puissance et d'opposition politiques.
- f) l'industrialisation, qui exige des techniques modernes non seulement dans les sciences mais aussi dans les méthodes de gestion.
- g) la pression d'une population qui exige le progrès économique, l'enseignement public offert à tous, l'égalité d'accès aux postes de l'entreprise privée et de l'administration publique, et l'égalité de chances.
- h) la réaction, même latente, contre les mesures sévères de répression et contre le bâillonnement de l'opinion.
- i) le désir manifesté par l'ensemble de la population de voir plus largement reconnus les droits et les libertés de l'individu.

III^{eme} PARTIE

LES EXIGENCES FONDAMENTALES D'UN GOUVERNEMENT REPRÉSENTATIF SELON LA PRIMAUTÉ DU DROIT

COMMISSION I

La protection constitutionnelle

103. De l'avis de la Commission, une démocratie éclairée représente la protection la plus sûre de la liberté personnelle. Un parlement représentatif élu selon des principes démocratiques, un corps électoral bien informé, la discussion publique, une presse libre, l'exploitation équitable des réseaux de radiodiffusion et de télévision et une opinion publique instruite sont les attributs essentiels de la démocratie. Toutefois, même dans la démocratie la plus éclairée, il peut arriver, et il arrive en fait, que le Gouvernement, l'Administration ou même le Parlement abusent de leurs pouvoirs. De tels abus peuvent ne porter que sur l'accessoire; peut-être leurs auteurs n'envisageaient-ils pas de les commettre lorsqu'une certaine loi fut votée. Peut-être aussi furent-ils bien envisagés, mais tenus pour négligeables parce qu'ils ne touchaient qu'un petit nombre de gens. Peut-être encore furent-ils motivés par le souci honnête mais mal inspiré du bien public. Quoi qu'il en soit, les abus de pouvoir à des fins politiques se produisent même dans une démocratie bien réglée, et la société a le devoir de s'en protéger.

104. La tendance moderne à la socialisation, associée à un progrès scientifique qui ne connaît plus de frontières, multiplie les occasions pour l'Etat d'intervenir dans la vie de l'individu. Lorsque l'Etat fait son devoir en pourvoyant aux besoins des groupes les moins favorisés de la population à l'aide des services sociaux nécessaires, l'administration trouve trop fréquemment l'occasion de faire la preuve de ses imperfections, que celles-ci soient dues à des motifs politiques ou à la lourdeur de l'appareil administratif.

105. C'est pourquoi, si démocratique qu'un Etat puisse être, il est néanmoins nécessaire de prévoir des mécanismes efficaces pour assurer la protection des droits de l'individu. Ces mécanismes pourront par exemple être fournis par la constitution.

106. Dans les régions du monde où la démocratie est encore jeune, ou n'est pas très solidement protégée, on retrouve les mêmes problèmes mais avec plus d'ampleur. Ils sont beaucoup plus difficiles à résoudre faute d'une tradition démocratique, et aussi le plus souvent faute d'une opinion publique capable d'exercer son influence.

107. Dans les régions qui furent soumises à une domination coloniale avant d'accéder à l'indépendance, le problème présente des difficultés particulières. On y rencontre inévitablement une tendance à utiliser les méthodes mêmes des anciennes puissances coloniales, telles que l'arrestation arbitraire, la suppression de la liberté d'expression, etc. Dans ces régions, les chefs politiques n'ont que trop facilement tendance à copier les méthodes de leurs anciens maîtres, et les citoyens ordinaires ont l'habitude de se considérer encore comme des « sujets » privés de tous les droits de l'individu.

108. Les juristes britanniques se sont principalement reposés sur les voies de recours offertes par le droit constitutionnel. Pour eux, une opinion publique éclairée et une magistrature indépendante ont plus efficacement protégé la liberté personnelle qu'une constitution écrite. La Grande Charte, les lois d'*Habeas Corpus*, le procès devant un jury, l'indépendance de la magistrature et la primauté de la jurisprudence ont été les principales sauvegardes que le droit a offertes à la liberté civile en Angleterre. Un usage et une tradition historique leur ont donné l'efficacité nécessaire, et une presse et une opinion publique éclairées ont jalousement veillé sur elles. Cela ne suffit cependant pas pour considérer le système constitutionnel britannique comme un prototype immédiatement utilisable par les démocraties naissantes.

109. On se souviendra que, si d'antiques conventions et traditions constitutionnelles assurent parfois une protection efficace à la liberté personnelle et au gouvernement démocratique dans les pays où elles sont reconnues depuis longtemps, elles sont inutiles dans les Etats nouvellement parvenus à l'indépendance, ou dans ceux qui ne connaissent pas ces anciennes traditions ou conventions. Les uns et les autres doivent donc posséder des constitutions écrites.

110. Dans le meilleur des cas, une constitution écrite :

- a) définit clairement les attributions et les pouvoirs du législatif, de l'exécutif et du judiciaire;
- b) définit en termes intelligibles pour tous les droits dont l'exercice est garanti à l'individu;
- c) offre une procédure de recours pour la protection des droits ainsi garantis.

111. Tous les pays de l'Asie du Sud-Est, et aussi l'Australie et la Nouvelle-Zélande, ont des constitutions écrites. Pour ce qui est de la Nouvelle-Zélande, cependant, il convient de noter que si ce pays a une constitution écrite, qui a la forme d'une loi du Parlement du Royaume-

Uni, sa constitution n'est ni fédérale ni limitative quant aux pouvoirs du législatif néo-zélandais. Comme elle peut être amendée sans qu'une procédure particulière doive être mise en jeu, la Nouvelle-Zélande se trouve, quand au fond, dans une situation beaucoup plus proche de celle du Royaume-Uni que de celle de l'Australie et des autres pays de l'Asie du Sud-Est. Les constitutions de ces derniers pays appellent quelques autres remarques. En Indonésie, la Constitution de 1950 a été abrogée en 1959 par le Président Soekarno. Au Viet-Nam du Sud, la Constitution de 1956 a été abolie en novembre 1963 par le Conseil Révolutionnaire Militaire. En Birmanie, la Constitution de 1947 n'a été ni abrogée ni suspendue par le Conseil Révolutionnaire, mais celui-ci ne tient aucun compte de ses dispositions et gouverne par voie de décrets, procédure que l'on peut considérer comme équivalent en fait à l'abandon de la Constitution. En Thaïlande, la Constitution d'août 1952 a été remplacée, après la proclamation de la loi martiale en 1958, par une constitution provisoire promulguée le 28 janvier 1959. Le Gouvernement s'occupe maintenant activement de rédiger une nouvelle Constitution à forme de monarchie constitutionnelle contenant de nombreuses dispositions libérales, qu'il espère être bientôt en mesure de promulguer. Au Pakistan, la Constitution de 1956 a été abrogée lorsque le régime militaire dirigé par le Général Mohamed Ayub Khan prit le pouvoir en octobre 1958. En mars 1962, une nouvelle constitution fut adoptée, prévoyant l'élection du Président à deux degrés, selon le système des « Démocraties de base » et instituant des assemblées législatives unicamérales à l'échelon de la nation et des provinces. Etant donné que le gouvernement actuel du Pakistan espère pouvoir élargir graduellement le domaine des droits politiques et de la liberté individuelle, et qu'il progresse effectivement dans cette direction, on peut considérer la constitution de 1962 comme provisoire.

112. Les constitutions des pays suivants contiennent à des degrés divers des garanties applicables aux droits fondamentaux : la Birmanie, le Cambodge, l'Inde, le Japon, la Corée du Sud, le Laos, la Malaysia et les Philippines. Les constitutions des pays suivants ne contiennent pas de garanties expresses des droits fondamentaux : Australie, Ceylan et Nouvelle-Zélande. Bien que ces pays, à la différence du Royaume-Uni, possèdent des constitutions écrites, les principes et les procédures à l'aide desquels les Tribunaux protègent la liberté de l'individu sont analogues à ceux que connaît la Grande-Bretagne, et le citoyen peut, de la même façon se prévaloir d'ordonnances privilégiées d'« Habeas Corpus », de « Mandamus », de « Certiorari », de « Quo Warranto » et d'« Interdiction ». (Qui constituent d'efficaces procédures de sauvegarde.)

113. On peut donc constater que les constitutions des pays de l'Asie du Sud-Est soutiennent fort bien la comparaison avec celles du monde occidental. Là où commence la difficulté, toutefois, c'est avec la valeur réelle de ces dispositions constitutionnelles qui existent sur le

papier. Nous savons par exemple qu'en Chine et en Birmanie les garanties constitutionnelles les plus éloquentes n'ont aucune signification. En fait, ces pays illustrent fort bien la remarque suivante de l'homme d'Etat suédois Osten Unden: « N'attachons cependant pas une importance excessive au fait que des constitutions nationales ont repris des Déclarations des Droits de l'Homme. Un dictateur qui s'empare du pouvoir peut trouver des moyens innombrables de donner un tour nouveau à de vieilles idées. Il nous suffit de considérer ces déclarations contemporaines qui, tout en paraissant proclamer des principes démocratiques, les vident en fait de toute leur substance ou leur donnent un sens diamétralement opposé à celui qu'acceptent les pays démocratiques. »

114. Il convient ici de mentionner le problème qui peut surgir, en ce qui concerne la protection et les garanties constitutionnelles lorsque l'état d'exception est décrété. Il est extrêmement difficile de dire avec précision pour tous les cas dans quelle mesure les restrictions à la liberté individuelle sont justifiées dans une situation de ce genre, parce que l'on appréciera naturellement de manière différente la nature, l'étendue et la gravité de la situation ou de la crise en question. En fait, même des instruments comme la Convention européenne des Droits de l'Homme reconnaissent qu'un pays signataire est en droit de suspendre l'application de la Convention sur son territoire lorsque la vie de la nation est menacée. Cette Convention dispose cependant que les restrictions imposées aux droits de l'individu par le fait d'une telle suspension ne devraient pas aller au-delà de ce qui est strictement requis pour faire face à la situation d'exception. Pour ce qui est de l'état d'exception, il y a lieu d'observer quatre principes généraux, à savoir:

1. Un état d'exception ne devrait être déclaré que lorsque les circonstances l'exigent absolument dans l'intérêt de la nation.
2. La période d'exception ne devrait pas être prolongée au-delà du strict nécessaire.
3. Les restrictions imposées aux droits et libertés fondamentales devraient se limiter à ce qu'exige la situation particulière considérée.
4. La légalité de la législation et des ordonnances d'urgence devrait pouvoir être révisée par les tribunaux ordinaires du pays.

115. On constatera qu'il existe dans l'Asie du Sud-Est et dans la région du Pacifique un certain nombre d'Etats qui tous possèdent des constitutions provisoires et où l'instabilité régnant dans tel ou tel domaine a provoqué l'instauration d'une dictature. Parmi ces Etats eux-mêmes, certains font un effort sincère pour évoluer dans le sens d'une démocratie représentative ou constitutionnelle; d'autres au contraire ne font rien de tel, en dépit d'éloquentes déclarations insérées dans une constitution ou faites du haut d'une autre tribune.

Tribunaux indépendants et impartiaux

116. Que ce soit en matière de protection constitutionnelle ou de droit administratif, la protection de l'individu dépend en fin de compte d'une magistrature éclairée, indépendante et courageuse, et qui a su s'entourer de respect. En son Article 10, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme considère comme essentielle l'existence dans tous les pays d'« un tribunal indépendant et impartial ». A son Congrès de New Delhi en 1959, la Commission a exposé dans les termes suivants les conditions qui doivent régir l'existence d'une magistrature indépendante et impartiale:

L'indépendance de la Magistrature est une condition nécessaire de l'existence d'une société libre vivant sous le régime de la légalité. Cette indépendance signifie que le Magistrat doit être, dans l'exercice de ses fonctions, libre de toute immixtion de la part de l'Exécutif ou du Législatif. Le juge ne peut cependant pas agir d'une manière arbitraire. Son devoir est d'interpréter la loi et les principes généraux du droit. L'indépendance du juge suppose en outre que le traitement qui lui est octroyé est suffisant et ne peut être modifié à son désavantage pendant l'exercice de ses fonctions.

Dans les différents pays, les juges sont nommés, confirmés dans leurs fonctions ou promus suivant des méthodes variées impliquant l'intervention du Législatif, de l'Exécutif, de la Magistrature, des représentants des professions juridiques ou, parfois, l'intervention conjointe de plusieurs de ces organes. La désignation des juges par élection et plus spécialement par réélection (comme c'est le cas dans certains pays) présente des risques particuliers pour l'indépendance de la Magistrature; ce dernier système sera compatible avec l'indépendance du Juge à condition que la liste des candidats et les controverses politiques soient traditionnellement limitées par un accord préalable. La nomination des juges par le seul Législatif, Exécutif ou Judiciaire comporte également des dangers et dans les pays où l'on est, dans l'ensemble, satisfait de la qualité et du degré d'indépendance des juges, on constate qu'en vertu de la loi ou de la coutume, il existe une certaine coopération (ou, tout au moins, une certaine habitude de consultation) entre la Magistrature et l'organe qui procède en fait aux nominations.

Le principe de l'inamovibilité des juges, qui a pour conséquence que le juge est sûr de rester en fonctions jusqu'à sa mort ou jusqu'à l'âge de la retraite fixée par la loi, constitue une garantie importante du régime de la primauté du droit. Bien qu'il ne soit pas impossible qu'un juge nommé pour une période fixe puisse affirmer son indépendance, il doit, surtout s'il cherche à se voir confirmer dans ses fonctions, faire face à des difficultés et à des pressions plus grandes qu'un autre juge assuré de rester en fonctions sa vie durant.

Si l'on veut concilier le principe de l'inamovibilité des juges avec la possibilité de les révoquer dans les cas exceptionnels, il est nécessaire que les motifs de la révocation soient clairement définis, que la procédure de révocation se déroule devant un organe de caractère juridictionnel, et qu'elle assure au juge au moins les mêmes garanties que celles dont bénéficie un accusé dans un procès pénal.

Les principes exposés au paragraphe précédent s'appliquent (1) aux tribunaux civils et criminels de droit commun; (2) aux tribunaux administratifs, ou aux tribunaux constitutionnels qui ne relèvent ni les uns ni les autres du contrôle des tribunaux ordinaires. Les juges des tribunaux administratifs, qu'ils soient juristes de profession ou non, ou qu'ils soient non-juristes exerçant d'autres fonctions judiciaires (jurés, assesseurs, juges de paix, etc.) ne doivent être nommés et révoqués qu'en accord avec l'esprit des principes posés ci-dessus, dans la mesure où ces principes sont applicables à leur statut particulier.

Ces personnes ont, en tout cas, le même devoir de rester indépendants dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires.

On doit poser en principe que le Législatif est compétent pour déterminer le cadre général et les principes de l'organisation judiciaire. Le Législatif peut cependant, sous réserve des restrictions apportées à la possibilité de déléguer une partie de son pouvoir de légiférer — (question qui a été traitée ailleurs) — déléguer une partie de son pouvoir à l'Exécutif. Toutefois, l'exercice d'une telle compétence par le Législatif ainsi que, par délégation, par l'Exécutif, ne doit pas être utilisé comme un moyen indirect de porter atteinte à l'indépendance des juges dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires.

117 L'une des premières et des meilleures sauvegardes est évidemment l'existence d'un nombre suffisant de juristes ayant reçu une formation supérieure, aux qualités intellectuelles et morales hors de pair, parmi lesquels on pourra choisir les membres de la magistrature. C'est là une des nombreuses raisons qui rendent indispensable le développement de l'enseignement du droit.

118. S'il existe en nombre suffisant dans un pays des juristes de haute qualité, il y a moins de chances que les nominations dans le corps de la Magistrature consacrent des protections politiques. L'autorité qui fait les nominations éprouve généralement de la difficulté à laisser de côté des juristes éminents s'il s'en trouve de disponibles.

119. Il est d'importance capitale, dans les régions où la Primauté du Droit n'est pas encore assez solidement établie, que les juges aient des qualités hors de pair et s'acquittent de leurs fonctions d'une manière qui leur vaille le respect et la confiance des autorités aussi bien que du public. Ils devraient considérer les audiences publiques où ils siègent comme des solennités de nature à donner confiance au public.

120. On accorde généralement plus d'importance au choix et au mode de nomination des titulaires de hauts postes de la Magistrature qu'à ceux des échelons inférieurs et des juges de paix, et c'est assez naturel si on songe que ce sont les juridictions d'appel qui sont chargées en dernière instance de protéger les droits de l'individu. Il est très souhaitable, cependant, que le choix et le mode de nomination des juges de district, juges de paix et présidents des tribunaux ruraux s'entourent des mêmes soins: ce sont ces magistrats, en effet, qui sont en contact étroit avec le peuple. A l'échelon local, et surtout dans les régions d'accès difficile, l'image que le peuple se fera de la loi dépendra surtout de l'impression que donneront les tribunaux inférieurs. L'administration de la justice aux instances inférieures doit être équitable et la justice doit être rendue en bonne et due forme, cela importe au plus haut point si on veut que la notion de Primauté du Droit soit partout comprise et respectée. Aux échelons inférieurs, des magistrats insuffisamment instruits ne peuvent pas inspirer le respect et la confiance dont l'administration de la justice doit nécessairement être entourée. Il n'est pas moins nécessaire que les magistrats à ces éche-

lons soient convenablement rétribués, *a*) pour les mettre à l'abri de tout soupçon de corruption, et *b*) pour attirer vers la profession des personnes d'une envergure suffisante.

121. Quant à savoir si on obtient de meilleurs résultats en recrutant le corps judiciaire, aux divers échelons, parmi les praticiens du droit ou parmi des juges de carrière ayant reçu une formation spéciale, il n'est pas possible d'énoncer de règle générale. Quelle que soit la méthode suivie dans une région donnée, ce qui importe est que les magistrats nommés aient reçu une formation pratique suffisante. Dans les régions où la nomination aux fonctions de juge est subordonnée à la pratique de la profession d'avocat pendant une assez longue période (de 5 à 10 ans), les candidats nommés seront généralement préparés à leur métier de juge. Toutefois, dans les régions où on nomme des avocats de peu ou point d'expérience pratique, ou des juges de carrière ayant reçu une formation spéciale, il serait très souhaitable de prévoir une période de stage pendant laquelle les candidats promus pourraient parfaire leur formation à leurs nouvelles fonctions. Outre l'administration de la justice, les juges, particulièrement à l'échelon local, peuvent jouer un rôle des plus importants en matière d'instruction civique.

Elections libres

122. Les élections répondent à un double but: elles permettent au peuple de choisir la politique générale à suivre par le gouvernement, et de choisir le gouvernement qui appliquera cette politique.

123. La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme énonce en ces termes les conditions essentielles auxquelles doivent satisfaire les élections libres et l'autorité du gouvernement:

La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote.

124. Il existe dans certains pays des règlements très complets ayant trait à la conduite des élections. C'est ainsi qu'au Japon, la propagande de porte à porte est interdite comme constituant une menace possible contre le libre choix de l'électeur. De même, la publication des résultats de sondages d'opinion publique sur les chances des différents partis est interdite, parce que cette publication pourrait porter les électeurs à favoriser un perdant ou un gagnant probable pour la simple raison que ce candidat paraît avoir des chances de gagner ou de perdre. Seuls la maturité politique et le tempérament d'une collectivité permettent de juger de la nécessité de telles dispositions.

125. Dans la plupart des démocraties parlementaires, on s'efforce de trouver un moyen d'empêcher le gouvernement au pouvoir de se

perpétuer en manipulant les droits de vote ou le découpage des circonscriptions électorales. Pour y parvenir, dans les pays où on l'a fait, il a suffi d'incorporer des mesures de protection suffisantes à la Constitution, ou de créer une Commission parlementaire réunissant des représentants de tous les partis et chargée de surveiller constamment les tentatives de ce genre et d'alerter le pouvoir législatif en cas de besoin.

126. Ceylan a adopté une autre méthode pour interdire toute modification injustifiée des circonscriptions électorales. En vertu de la Constitution, une Commission de Délimitation a été créée; l'autorité prend soin de n'y nommer personne pour des raisons d'appartenance à des formations politiques. Ses membres ont souvent occupé des fonctions judiciaires, et peuvent être détachés et appelés à d'autres fonctions. Pour nous borner à deux autres exemples, citons l'Inde et la Nouvelle-Zélande, qui ont des lois efficaces rendant impossible toute manipulation des circonscriptions électorales.

127. Pour assurer des élections libres, il est aussi nécessaire de surveiller efficacement les listes électorales, ainsi que la conduite du scrutin. On peut citer à ce propos la Commission électorale de l'Inde, qui possède des pouvoirs de surveillance suffisants. Ses membres sont nommés par le Président, et leur indépendance et leur impartialité sont assurées du fait qu'ils sont aussi inamovibles que les juges à la Cour Suprême. Ses principales attributions sont énoncées dans les termes suivants à l'Article 321 (1) de la Constitution de l'Inde:

La surveillance, la direction et le contrôle de la préparation des listes électorales en vue de toutes les élections au Parlement et aux Assemblées législatives de tous les Etats, des élections à la Présidence et à la Vice-présidence de la République organisées en vertu de la présente Constitution, de la constitution des tribunaux électoraux ayant à juger des cas douteux ou des différends surgissant lors ou à l'occasion d'élections au Parlement et aux Assemblées législatives des Chambres, ainsi que la conduite de ces diverses opérations, relèveront d'une Commission (désignée dans la présente Constitution sous le nom de Commission électorale).

128. Les abus « directs » en matière électorale font généralement l'objet de mesures de sauvegarde dans la législation, mais il est des procédés abusifs plus subtils contre lesquels il convient aussi de se prémunir. Ce sont par exemple les faveurs distribuées par le parti au pouvoir et l'utilisation inéquitable des moyens de communication de masse.

129. Le droit de vote et le mode de scrutin sont les principaux critères des élections libres. La Primauté du Droit postule l'égalité du droit de vote sans distinction de sexe, de religion, de couleur ou de race, mais reconnaît aussi, comme motifs légitimes de disqualification, la condition d'étranger ou la perte des droits civiques prononcée à la suite d'un procès équitable.

Liberté d'expression

130. La liberté d'expression est l'une des exigences fondamentales de la démocratie et de la Primauté du Droit. Il est difficile en effet de concevoir des élections libres en l'absence de cette liberté. A notre époque, une presse libre et consciente de ses responsabilités est un des moyens les plus importants d'informer et d'instruire l'opinion publique. La discussion et la critique publiques jouent un rôle capital dans la vie démocratique. C'est pourquoi ceux qui veulent détruire la démocratie ou l'empêcher de s'enraciner commencent toujours par supprimer les journaux ou par mettre la main sur les principaux moyens d'expression. Certaines dictatures utilisent même les deux méthodes à la fois. Ce sont là des techniques classiques utilisées par les régimes totalitaires, de droite ou de gauche, colonialistes ou nationalistes.

131. Il existe toujours des dispositions de loi et des moyens légaux permettant de poursuivre les journaux qui ne respectent pas les normes de responsabilité professionnelle ou qui prônent la violence. De tels journaux ont ainsi l'occasion de se défendre devant un tribunal indépendant et impartial.

132. Aucun pays ne reconnaît à la Presse la liberté absolue de dire tout ce qui lui plaît sans se soucier du tort infligé aux réputations privées ou à la sécurité de l'Etat. Il est cependant arrivé, à de nombreuses reprises, que sous prétexte d'imposer des restrictions légitimes, le gouvernement au pouvoir étouffe l'expression d'opinions et entrave la publication d'informations qui lui déplaisent. Les comptes-rendus tendancieux, qui en tant qu'échantillons de mauvais journalisme méritent un blâme infligé par des organes professionnels, encourent trop souvent la colère du gouvernement et sa sanction sous forme de mesures répressives.

133. La question des codes d'honneur, nationaux et internationaux de la Presse et des journalistes, est examinée activement par l'Institut international de la Presse; dans de nombreux pays, des Conseils de la Presse ont été constitués et ont adopté des codes de conduite professionnelle. Il y a là un très bon signe, et il conviendrait d'encourager la constitution d'autres organes de ce genre, qui peuvent remplir un double but: élever les normes du journalisme et protéger la liberté de la presse.

134. La liberté de la presse a pour objet, non d'assurer des profits aux propriétaires de journaux, ni de rendre service aux journalistes, mais de protéger l'intérêt public par la publication, faite sous une forme techniquement acceptable et dans un esprit honnête, de « toutes nouvelles qui valent la peine d'être imprimées ». La liberté de la Presse est le seul moyen de communiquer au public des faits et des commentaires pertinents sur ces faits, qui sans cela lui seraient offerts dans la mesure et sous la forme que le gouvernement du jour jugerait les plus souhaitables.

135. Même dans les pays où la liberté de la presse est expressément garantie par la Constitution, ou dans ceux qui ne la garantissent que sous la rubrique plus vaste de la liberté d'expression, la réalité correspond rarement à la théorie. Là où des restrictions lui sont imposées dans l'intérêt public, il est essentiel que la loi définisse celui-ci en détail et ne se contente pas d'une vague expression susceptible de recevoir toutes les interprétations. En matière de liberté de la presse, l'intérêt public a été défini dans un certain nombre de conventions internationales et aussi dans la Constitution de nombreux pays (voir par exemple l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme). Il importe également de veiller qu'un gouvernement ne dispose pas du pouvoir absolu de supprimer au nom de l'intérêt public tout ce qui lui paraît devoir être supprimé. L'intérêt public est parfois assimilé aux intérêts des gens en place.

136. Il arrive assez souvent, dans les pays où la liberté de la presse est garantie par des dispositions constitutionnelles, que des journaux soient interdits ou soumis à la censure en vertu de pouvoirs d'exception. Dans certains cas, des rédacteurs en chef et des journalistes sont même frappés d'internement administratif. Des gouvernements ont parfois proclamé, ou prolongé, des états d'exception dans des circonstances qui ne le justifiaient pas, afin de faire taire la critique et l'opposition. Il serait donc souhaitable que la proclamation ou la prolongation d'un état d'exception n'échappent pas à l'appréciation des tribunaux.

137. Outre l'interdiction ou la censure des journaux, les gouvernements autoritaires ont recours à deux autres formes d'intervention indirecte:

- a) les journaux qui sont la propriété du gouvernement reçoivent des subventions ou des privilèges spéciaux qui leur permettent de livrer une injuste concurrence aux autres journaux;
- b) le gouvernement manifeste son appui en distribuant de la publicité aux journaux qu'il patronne ou qu'il veut favoriser, ce qui équivaut à une subvention.

Dans les régions où le taux d'analphabétisme est élevé et où les journaux sont souvent en butte à des difficultés financières chroniques, les sanctions économiques qui permettent d'influencer un journal, voire de l'étrangler, sont des armes puissantes.

138. Le problème du monopole des journaux et des nouvelles ne manque pas de créer des difficultés dans la région. Les gouvernements qui ne disposent pas d'une presse favorable supportent difficilement, et cela est naturel, que la presse de leur pays soit aux mains d'un monopole virtuel. En pareil cas, il incombe absolument à la presse et aux agences d'information de veiller que les articles, d'information aussi bien que d'opinion, soient rédigés impartialement et de manière

équitable. Mais l'existence de ce problème ne justifie ni l'interdiction ni la censure des nouvelles, des opinions ou des critiques.

La Liberté d'association et le rôle de l'opposition

139. La Liberté d'association est étroitement liée à la liberté d'expression. Le droit de communiquer des informations et des opinions sous-entend celui de se réunir en vue de recevoir les informations et les opinions communiquées. C'est pourquoi les droits de réunion et d'association sont expressément garantis dans la plupart des Constitutions et dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. Dans le monde libre, les syndicats, les partis politiques et d'autres associations jouissent sans restriction du droit de réunion. Des limitations n'y sont imposées que pour des raisons valables touchant l'ordre public ou la moralité. La liberté d'association sous-entend le droit de fonder des partis politiques qui pourront être favorables ou hostiles au gouvernement au pouvoir, et qui exposeront leur politique devant le public.

140. Il convient de distinguer d'une part le pays où n'existe qu'un seul parti politique puissant, qui représentait et continue de représenter les aspirations nationales du peuple, et où ni la loi ni la Constitution n'interdisent la formation d'autres partis politiques, et d'autre part le pays où tous les partis politiques autres que celui qui est parrainé par le gouvernement sont interdits par la loi. Il est absolument impossible de prétendre que la Primauté du Droit est respectée dans ce dernier cas. En d'autres termes, si une opposition organisée n'est pas indispensable à l'existence d'un gouvernement représentatif, en revanche, il faut que la loi permette à une opposition de se constituer. Il convient naturellement de souligner à quel point une opposition est souhaitable, et de quelle importance peut être son rôle dans le fonctionnement d'une démocratie.

141. La possibilité pour l'opposition de se constituer légalement est un attribut important de la démocratie parlementaire. L'« opposition » donne l'assurance d'une lutte pour le pouvoir et l'autorité dans l'Etat, et une telle lutte, soumise à l'arbitrage du corps électoral, est hautement souhaitable, non seulement pour imposer certaines restrictions à la puissance du parti au pouvoir, qui sans cela pourrait céder à la tentation d'en faire un usage arbitraire et de ne tenir aucun compte des opinions des groupes minoritaires, mais aussi pour veiller à ce que les mesures proposées par le gouvernement soient débattues et examinées sous tous les aspects importants avant qu'elles ne prennent force de loi.

142. La conduite d'un gouvernement démocratique et responsable devant le peuple exige donc le concours d'une opposition qui joue le double rôle de principe moteur et d'organe de protection de la

Constitution. On notera à cet égard qu'aux termes de l'Article 21 (1) de la Constitution (ou Loi fondamentale) de la République fédérale d'Allemagne,

Les partis politiques participent à la formation de la volonté politique du peuple. Ils peuvent être fondés sans restriction. Leur organisation intérieure doit se conformer aux principes de la démocratie...

143. Si un ou plusieurs groupes de la collectivité sont mécontents, leur mécontentement ne saurait s'exprimer mieux, ni plus efficacement, que par le canal de l'opposition parlementaire. Si la cause de leur mécontentement est suffisamment grave, et si un parti autre que le parti au pouvoir peut offrir des solutions plus acceptables, la formation d'une opinion publique hostile au parti au pouvoir peut avoir pour conséquence qu'un parti de l'opposition sera envoyé au pouvoir aux prochaines élections. Dans une société qui reconnaît comme un droit fondamental la liberté pour chacun d'exprimer son point de vue, un parti au pouvoir se sent toujours retenu par la pensée qu'il n'y restera pas jusqu'à la fin des temps et qu'il lui faudra bien un jour revenir devant les électeurs, dont le soutien ne lui sera plus assuré si la presse et l'opposition ont déjà averti le public qu'il a mal rempli ses devoirs envers le pays.

144. Au parlement, l'opposition se compose parfois d'un seul parti politique, mais plus souvent de plusieurs. Dans certains pays de l'Asie du Sud-Est, où subsiste la tendance à faire vivre des partis autour d'une personnalité plutôt que d'un programme, une foule de petits partis sont nés, dont le nombre affaiblit le rôle de l'opposition dans l'exercice du gouvernement. Il n'est pas rare non plus de voir se créer des partis autour d'une commune, d'une religion ou d'une région. Même dans certains pays européens, comme la France, l'existence de très nombreux groupes politiques aux frontières imprécises a eu de graves conséquences sur la stabilité des gouvernements; certains pays ont essayé de contrarier ce phénomène en stipulant qu'un parti ne peut être officiellement reconnu s'il n'a pas un minimum d'adhérents et s'il ne remplit pas un certain nombre d'autres conditions.

145. En dépit des difficultés auxquelles le système des partis donne naissance, son existence est de loin le moyen le plus sûr et le plus efficace d'assurer aux opinions du peuple une expression légitime et féconde.

Instruction civique

146. Pour que le gouvernement exerce plus efficacement son action par des moyens démocratiques et obtienne les meilleurs résultats non seulement en politique, mais aussi en matière de progrès social et économique, il convient non seulement que le peuple ait un minimum d'instruction, mais qu'il comprenne et apprécie à leur juste valeur les

principes de la démocratie, les attributions des différents secteurs de l'administration, et les droits et les devoirs du citoyen à l'égard de l'Etat.

147. Il convient donc d'assurer à chaque citoyen l'occasion de recevoir une instruction civique suffisante, qui le rende capable d'exercer ses droits politiques en faisant appel à son information politique et à son jugement plutôt qu'à des considérations d'ordre sentimental.

148. Un moyen de promouvoir une juste compréhension des valeurs en politique consiste à rendre obligatoire dans les écoles l'instruction civique et l'enseignement des institutions politiques.

149. Les moyens de communication de masse fournissent une méthode valable pour créer une opinion publique bien informée et dispenser l'instruction civique. Il faudra veiller, cependant, à ce que ces moyens d'information soient utilisés avec impartialité et objectivité. Comme dans la plupart des pays la radiodiffusion et la télévision sont entre les mains du gouvernement ou d'un organisme paragonnemental, les gouvernements sont parfois tentés de les utiliser à leur profit politique. Il est parfois difficile de faire la distinction entre un discours politique prononcé à des fins partisans et l'allocution d'un membre du gouvernement portant sur la politique gouvernementale. Ce qui toutefois importe est d'assurer à tous les partis politiques, dans la mesure du possible, des chances proportionnellement égales d'accès aux moyens de communication de masse.

150. Dans certaines des régions considérées, les difficultés linguistiques et le taux élevé de l'analphabétisme ne permettent pas aux journaux de survivre. Après avoir consulté les partis d'opposition et les chefs locaux, le gouvernement y ferait œuvre utile en patronnant un service local d'information ainsi que des cours d'instruction civique.

151. Résumé

- A. Pour que la Primauté du Droit puisse s'épanouir normalement, il n'est pas indispensable que les pays d'Asie possèdent des institutions démocratiques exactement calquées sur celles de l'Occident, mais ils doivent en avoir des équivalents fonctionnels, comportant les éléments inhérents de la Primauté du Droit et du gouvernement représentatif énumérés ci-dessus.
- B. On doit admettre que la Primauté du Droit ne peut être pleinement assurée que dans le cadre d'un gouvernement représentatif.
- C. On entend par gouvernement représentatif un gouvernement qui tire son autorité et son pouvoir du peuple, l'une et l'autre étant exercés par l'intermédiaire de représentants librement choisis par le peuple et responsables devant lui.

- D. La Primauté du Droit postule donc absolument des élections libres et périodiques. Ces élections doivent être organisées au suffrage universel et égal et au scrutin secret.
- E. Un Etat qui reconnaît la Primauté du Droit doit posséder les instruments nécessaires à la protection des droits et des libertés essentiels, qu'ils soient ou non garantis par une constitution écrite. Il est souhaitable que les droits garantis et la procédure judiciaire créée pour les protéger soient spécifiés dans une constitution écrite. Les gouvernements doivent naturellement s'abstenir, de propos délibéré, de toute action qui pourrait porter atteinte aux dispositions constitutionnelles garanties, mais la question de savoir si la loi, ou un acte du pouvoir exécutif, enfreint des garanties constitutionnelles, doit être tranchée en dernière instance par les Tribunaux.
- F. La protection de l'individu dans une société soumise à la Primauté du Droit dépend en dernière analyse de l'existence d'une magistrature éclairée, indépendante et courageuse.
- G. La liberté d'expression dans la presse et dans les autres moyens d'information est l'un des éléments les plus importants des élections libres; elle est aussi nécessaire à l'avènement d'un corps électoral bien informé et conscient de ses responsabilités.
- H. La Primauté du Droit dépend dans une large mesure de la possibilité de créer dans le cadre des lois une opposition qui sache et qui puisse se prononcer en connaissance de cause sur la politique du gouvernement.
- I. Dans les régions où l'instruction civique n'est pas donnée de façon satisfaisante, il importe que les autorités y remédient au moyen d'un programme intensif et fassent appel pour assurer sa diffusion à tous les moyens de communication de masse.
- J. Dans les régions de l'Asie du Sud-Est et du Pacifique, il n'existe aucun élément fondamental qui soit de nature à empêcher la Primauté du Droit de s'affirmer et de se propager.

IV^{eme} PARTIE

LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET LE PROGRÈS SOCIAL SELON LA PRIMAUTÉ DU DROIT

COMMISSION II

Nécessité du développement économique

152. La faim et l'absolue pauvreté sont défavorables au développement ordonné d'une société organisée. Elles conduisent en outre à des situations dans lesquelles les populations ont tendance à rechercher des remèdes extrêmes et à suivre des chefs irresponsables. Ces situations engendrent à leur tour des cycles de violence et de repression; elles peuvent enfin provoquer l'instauration de régimes autoritaires de gauche ou de droite, qui privent le citoyen de toutes ses libertés.

153. Le but du développement économique est de faire disparaître la faim et l'insécurité de façon à sauvegarder la dignité et la valeur personnelle de l'individu. Dans ses articles 23, 24 et 25, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme définissait les normes économiques à atteindre. C'est ainsi que selon l'Article 23 (1):

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

De son côté, l'Article 23 (3) stipule que:

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

Quant à l'Article 25 (1), il prévoit que:

Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans d'autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.

154. C'est en premier lieu aux économistes qu'il appartient de formuler des plans destinés à porter remède aux maux endémiques de l'économie dans les régions de l'Asie du Sud-Est; les gouvernements, eux, ont pour tâche d'appliquer les remèdes. Puisque les juristes ont

un rôle important à jouer dans la réalisation du développement économique, ils devraient avoir une compréhension nette des questions en jeu.

155. Par développement économique on entend surtout l'accroissement du produit brut et celui du produit par habitant. Un accroissement du produit brut qui ne reflèterait pas un accroissement du produit par habitant contribuerait fort peu à relever les niveaux de vie d'un pays quel qu'il soit. Ceci est particulièrement vrai de l'Asie du Sud-Est, où une rapide expansion démographique ne permet que très difficilement de maintenir les niveaux de vie existants, et exclut tout espoir de les améliorer sans aide extérieure.

156. La plupart des pays de l'Asie du Sud-Est ont une économie essentiellement agricole, et beaucoup d'entre eux offrent les caractéristiques classiques d'économies insuffisamment développées. Bien que le prestige d'une économie industrielle soit souvent la grande tentation à laquelle doivent faire face les auteurs de plans de croissance économique, l'agriculture demeure inévitablement la base de nombreuses économies, et malgré les progrès considérables réalisés par l'industrie en Inde, par exemple, les chefs politiques indiens, et parmi eux l'ancien Premier Ministre Jawaharlal Nehru, ont souvent rappelé que l'économie de ce pays demeurera essentiellement agricole. On a montré que « si on essaie de généraliser une situation qui est celle de la plupart des pays en voie de développement, on aperçoit des activités modernes, industrielles et urbaines, très remarquables mais localisées, situées tout à côté de zones de stagnation ou de progrès très lent dans la campagne ». (*The Hindu*, 19 octobre 1963: « Rural growth—a major stimulus to Economy » (Le développement rural, stimulant essentiel de l'économie) par W. W. Rostow).

157. Tout le monde reconnaît la nécessité de la planification économique dans l'Asie du Sud-Est, mais le mot « planification » a reçu de nombreux sens différents. Il peut signifier tout simplement la fixation d'objectifs économiques au long d'une période donnée, sans que l'Etat intervienne massivement dans la direction de l'économie. Il peut signifier aussi l'exécution dictatoriale d'un plan et la complète subordination de toute l'activité économique, jusque dans ses moindres détails, aux exigences de ce plan. Dans la première de ces définitions, la planification n'est généralement pas considérée comme suffisante pour l'Asie du Sud-Est. Dans la seconde, on retrouve la conception adoptée dans la République populaire chinoise. Entre ces deux extrêmes on distingue différentes nuances d'intervention étatique, qui vont des vastes programmes de nationalisation, aux applications diverses, de Birmanie et de Ceylan à la structure essentiellement capitaliste de la Thaïlande et du Japon. Mais que la société soit considérée comme essentiellement socialiste ou essentiellement capitaliste, elle admet toujours, sous une certaine forme, l'intervention de l'Etat visant à stimuler ou à contraindre le développement dans

certains secteurs-clés de l'économie. Quoi qu'il en soit, le développement économique a pour objet d'accroître les ressources de la nation, mais il présenterait peu d'intérêt s'il ne visait en même temps à relever les niveaux de vie dans tout le pays.

158. On lira avec intérêt le texte suivant en ayant à l'esprit la notion de planification économique en régime démocratique:

L'Inde est peut-être le premier pays au monde qui ait essayé d'échafauder un plan économique complet et embrassant toute la nation sans rien abandonner de son régime démocratique.

Le développement économique planifié avait jusque-là été associé à un régime politique autoritaire et fortement centralisé, mais l'Inde a essayé de se garder des extrêmes en maintenant côte à côte la planification économique, la démocratie et le respect de la liberté individuelle. On atteindra l'objectif principal du socialisme démocratique en s'efforçant d'harmoniser l'intérêt individuel et les besoins de la collectivité et de l'Etat.

En Inde, la planification s'est également efforcée de réaliser la synthèse des anciennes traditions culturelles et de la science et de la technologie modernes. Pour citer les auteurs du troisième plan quinquennal: « En tout temps, les valeurs morales, humaines et spirituelles qui donnent son sens au progrès économique doivent conserver la place qui leur est due. » (« Planned Economy Working », par Shirman Narayan, membre de la Commission de Planification de l'Inde. Supplément spécial du *New York Herald Tribune* consacré à l'économie indienne en voie de développement, 7-8 mars 1964).

159. Certains des plans économiques qui ont le mieux réussi ont été exécutés en Europe occidentale pendant la période qui a suivi la deuxième guerre mondiale (par exemple le plan Vannoni en Italie), dans des pays jalousement attachés aux conceptions du gouvernement démocratique et à la Primauté du Droit. Il est donc évident qu'une planification économique peut réussir dans les Etats voués aux principes démocratiques.

160. La question des stimulants offerts pour susciter le développement de secteurs particuliers de l'économie peut en elle-même ne pas heurter de front la Primauté du Droit. La question de savoir si la création d'une industrie particulière, ou la migration de main-d'œuvre, pourront bénéficier d'un prêt ou d'une subvention de l'Etat relève essentiellement de l'économie pratique et de la sagesse politique, et ne touche pas aux droits fondamentaux de l'homme. Elle porte cependant en elle les germes d'une discrimination toujours possible, et il faudra toujours s'assurer que ce qui peut être qualifié de traitement préférentiel ne traduit pas une préférence donnée à un groupe qui ait d'autres caractéristiques que celles de l'activité économique à laquelle il se livre.

161. Dans une certaine mesure, le développement économique s'appuie sur des expériences. Lorsque des expériences échouent, une société démocratique est libre d'en faire de nouvelles. Les dictateurs admettent difficilement l'échec, et sont donc peu portés à faire de nouvelles expériences. En l'absence d'un libre va-et-vient d'idées et d'observations on aboutit à une situation où les erreurs passent

inaperçues et en conséquence on persévère parfois dans de fausses directions jusqu'au point où on risque la révolution ou l'effondrement de l'économie nationale.

162. Pour ces raisons, la Commission est convaincue qu'en dépit de ses imperfections, la démocratie offre la solution la plus pragmatique et la plus rationnelle aux difficultés auxquelles tout pays doit faire face. Ceux qui n'encouragent — ou ne suscitent — que des commentaires, des opinions et même des faits favorables à leur position perdent contact avec les besoins du peuple qu'ils gouvernent, et le bilan véritable de la nation leur est masqué. La forme démocratique de gouvernement offre du moins un moyen pratique de choisir ou de rejeter des solutions générales, et si les formes extérieures de la démocratie s'accompagnent de leurs principaux éléments concomitants, le choix résultera du dialogue qui s'engagera entre le gouvernement et l'opposition, entre les experts soutenant des opinions techniques diverses, et entre les divers organes d'une presse libre. Du seul point de vue de l'efficacité pratique, la solution qui finalement prendra forme sera beaucoup plus assurée du succès que l'obéissance aveugle et automatique à des méthodes autocratiques.

163. Il va sans dire que là n'est pas la justification ultime de la démocratie, mais dans les régions où le minimum vital est loin d'être assuré, et où on le considère donc comme plus important que la liberté de parole, il importe de se souvenir que la libre discussion offre une meilleure possibilité d'aboutir à des programmes économiques sagement conçus. Troquer les éléments essentiels de la dignité humaine contre une ration alimentaire ferait hésiter la plupart des êtres humains, sauf ceux que la faim contraindrait à sacrifier des valeurs immatérielles. En observant le phénomène de la croissance économique, on ne constate nulle part que les dictatures y réussissent mieux que les démocraties. Pour de nombreuses raisons, on se gardera de prendre pour argent comptant les comparaisons trop faciles entre les statistiques d'une « démocratie populaire » et celles d'une vraie démocratie. L'une de ces raisons est que les critères d'évaluation appliqués diffèrent; une autre est l'importance différente accordée au développement de l'industrie lourde et à la production de biens de consommation. S'il arrive que tel ou tel régime affiche un taux de croissance économique plus frappant, il ne s'ensuit pas que le système de gouvernement choisi en soit la cause. C'est ainsi que la sécheresse qui a frappé la République populaire chinoise, provoquant une famine désastreuse, n'avait aucun rapport avec les théories communistes du développement économique. Elle a cependant démontré que les résultats revendiqués par la propagande du gouvernement dissimulaient une lacune qui pouvait être mortelle: la planification et le développement raisonnables de l'agriculture, qui est d'absolue nécessité dans une vaste société agricole dépendant étroitement de sa propre production de denrées alimentaires pour nourrir sa population. Une société démocratique, au contraire, peut modifier

l'ordre des priorités aux dépens du développement de l'industrie lourde considérée comme le plus court chemin vers la croissance économique, lorsque l'approvisionnement de la nation en vivres est compromis. Il est hélas souvent arrivé, dans les sociétés totalitaires, que seul un désastre déjà survenu ait pu convaincre, ou parfois même simplement informer, les hommes au pouvoir des dangers inhérents à leur politique. Certes, l'échange d'idées librement exprimées, parmi lesquelles il en est d'irrationnelles, de sensées, et d'autres où se mêle le meilleur et le pire, ne garantit pas qu'une société évitera des désastres de ce genre; du moins en augmente-t-il sérieusement la probabilité.

164. C'est ainsi par exemple que l'Inde et Ceylan ont choisi la voie de la démocratie socialiste, au sens où cette doctrine promet à chacun sa juste part. L'une et l'autre sont fidèles à la démocratie représentative en tant que moyen de réaliser cette promesse. La presse et les rapports parlementaires des deux pays abondent en critiques de la politique économique du gouvernement. Au Pakistan, où certaines restrictions frappent aussi bien la presse que l'opposition parlementaire, on peut librement critiquer la politique économique du gouvernement. Ces critiques peuvent être plus ou moins bien fondées, mais en fin de compte elles s'adressent à ceux qui tôt ou tard devront décider, compte tenu des résultats obtenus par le gouvernement et des autres options proposées, si la tentative pour réaliser la démocratie économique doit se poursuivre avec les mêmes méthodes.

165. Il demeure vrai aussi que, si les droits de tous les individus doivent subir certaines restrictions pour le bien commun, il arrive que la dignité humaine soit compromise dans l'effort fait pour assurer le développement économique à n'importe quel prix. De quelques succès matériels qu'un régime puisse s'enorgueillir, l'élimination au moyen d'exécutions arbitraires d'éléments présentant pour le régime un danger réel ou potentiel ne peut jamais se justifier au nom du bien commun. Il en est de même des emprisonnements arbitraires, de la caporalisation et de la dépersonnalisation de l'homme dont la République populaire de Chine a été le théâtre. Que la Chine, avec son régime actuel, ait ou non distancé d'autres pays d'Asie dans la course à la croissance économique — la puissance militaire mise à part —, tout homme doit réfléchir à la somme effrayante de souffrances humaines dont cette croissance a été payée.

166. Nous allons tenter de classer ci-dessous certaines des causes de l'insuffisance du développement:

- a) les obstacles naturels, tels que le manque de matières premières, la stérilité du sol et le climat défavorable. De tels obstacles ne sont pas nécessairement insurmontables. Bien que certains pays ne produisent pas de matières premières en quantités importantes, leur économie peut néanmoins être

développée. L'irrigation et le drainage peuvent souvent rendre le sol plus fertile; ils entrent cependant dans la catégorie des projets à long terme exigeant de très importants investissements. Il est également possible de créer des industries spécialisées.

b) les obstacles structurels et sociaux provoqués par un certain nombre de facteurs inhérents au pays, et notamment:

- i) le régime agraire;
- ii) la concentration de la terre et de la richesse entre des mains improductives;
- iii) la mauvaise utilisation des ressources du sol;
- iv) la mauvaise utilisation de la main-d'œuvre;
- v) le manque de main-d'œuvre spécialisée;
- vi) le manque de connaissances pratiques en science et en technique;
- vii) l'insuffisance de la formation de capital et des investissements;
- viii) la médiocrité des moyens de transport et de communication;
- ix) la médiocrité de l'administration;
- x) le système des castes et le régime tribal.

167. On trouvera dans les « Etudes de pays », publiées en Annexe au présent Document, certaines indications quant aux facteurs à l'œuvre dans les pays considérés.

168. Il est nécessaire d'examiner soigneusement chacun de ces facteurs afin de définir pour chaque cas le remède requis. Dans les pays où existe une minorité riche et instruite, on ne devrait rien négliger pour l'amener à participer activement au programme de développement économique, et il conviendrait de tirer parti de l'expérience et de l'instruction de ses membres ainsi que du capital qu'ils détiennent.

169. Ceux qui occupent une situation privilégiée dans une région insuffisamment développée devraient comprendre que leur responsabilité à l'égard de la société, tout autant que leur propre intérêt, exigent qu'ils prennent la tête de l'effort entrepris pour relever le niveau de l'économie et pour moderniser leur société.

170. M. Raul Prebisch, Secrétaire-général de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement, a énoncé, dans les termes suivants, les problèmes qui se posent aux pays en voie de développement:

D'une façon générale, la propagation des progrès techniques se heurte à trois obstacles principaux qui freinent l'accroissement de la productivité et du revenu par habitant dans les pays en voie de développement. Ce sont le régime agraire, la faible mobilité sociale et l'ignorance des masses, et la concentration du revenu parmi des groupes relativement peu nombreux de la population.

171. Les investissements productifs sont une partie des plus importantes de la planification économique. La solution idéale serait que ces investissements proviennent de sources internes, et les gouvernements ne devraient rien négliger pour créer le climat de stabilité qui poussera l'épargne intérieure à s'investir. Cependant, le volume des investissements nécessaires aux pays insuffisamment développés de l'Asie du Sud-Est est si énorme que dans la plupart des cas il faut rechercher à l'étranger des prêts ou des crédits à long terme. Ici encore, il est indispensable de créer un climat de stabilité intérieure propre à encourager les investissements étrangers. Les institutions spécialisées internationales ont largement contribué à fournir à la fois une aide financière et une assistance technique.

172. Afin d'attirer cette aide financière ou cette assistance technique, il faut inspirer confiance non seulement dans le programme économique mais aussi dans la manière dont l'une et l'autre seront utilisées. Dans certains cas l'aide étrangère a été inconsidérément dépensée en projets de prestige, ou gaspillée dans une mauvaise gestion. Cela a considérablement refroidi l'enthousiasme des capitalistes étrangers et compromis la possibilité de trouver à nouveau une aide internationale; en même temps l'épargne nationale se montre de plus en plus hésitante. D'importants investissements publics sont nécessaires à la construction d'une infrastructure, et il conviendra de veiller que ces investissements ne soient pas détournés vers des projets de simple prestige à buts purement politiques. Outre les investissements exigés par l'infrastructure et les projets sociaux relevant de l'éducation, de la santé et du logement, la pierre de touche des investissements devrait être leur niveau de productivité et le nombre d'emplois qu'ils sont susceptibles de créer.

173. Pour empêcher qu'il soit fait un mauvais usage des investissements en capital dans des projets de développement, il y aurait lieu de fournir au Parlement un tableau complet des dépenses que ces projets entraînent, et de les soumettre pour examen à l'autorité chargée de contrôler les comptes de la nation. Ainsi se trouveraient réduits à la fois le gaspillage et les erreurs d'une mauvaise gestion, alors qu'un climat favorable aux investissements de capital national et étranger serait ainsi créé.

174. Peut-être serait-il exact de dire que la population de la plupart des pays insuffisamment développés est leur ressource la plus importante. Elle est aussi la seule qui soit en excédent de leurs besoins. L'une des méthodes les plus sûres par lesquelles les pays insuffisamment développés peuvent progresser consiste donc à mobiliser l'énergie de leurs populations pour les faire participer activement à la construction de l'économie.

175. Dans les pays de l'Asie du Sud-Est à vocation principalement agricole, un fort pourcentage de la population des collectivités rurales est victime du chômage ou du sous-emploi, ou encore repré-

sente une main-d'œuvre excédentaire. Peut-être la terre, si elle était utilisée plus complètement et de manière plus intensive, absorberait-elle une partie des chômeurs ou de la main-d'œuvre en sous-emploi, mais l'expérience a montré que la modernisation des techniques agricoles permet rarement d'accroître le nombre des emplois dans l'agriculture. C'est pourquoi la main-d'œuvre agricole excédentaire pourra être avantageusement absorbée par les nouveaux projets de développement. Les grands projets de ce genre, qui mettent en jeu la coopération internationale, peuvent augmenter dans des proportions importantes la productivité de vastes régions, et contribuer à relever les niveaux de vie. Le projet du Mékong, dont la réalisation a été entreprise sous l'égide des Nations Unies, est un exemple de ce genre de projet.

176. Il faut naturellement tenir compte du fait que dans bien des régions de l'Asie du Sud-Est, le développement économique est entravé par des tensions internationales obligeant les pays à entretenir des forces militaires qui dépassent leurs moyens. Il est évident, par exemple, que le progrès économique de l'Inde ne peut être que gêné par les tensions internationales qui ont surgi entre elle, le Pakistan et la Chine. L'Indonésie, la Malaysia et le Vietnam supportent également des charges militaires qui se révéleront extrêmement lourdes pour leur économie. Pour ne parler que de l'Indonésie, le blocus économique qu'elle a décrété contre la Malaysia est nuisible non seulement à l'économie malaysienne mais aussi à la sienne propre. De nombreux pays de la région ont souffert ou souffrent encore des ravages de la guerre, et les niveaux de vie de leurs populations en ont été très gravement atteints. La Corée du Nord et du Sud ont été l'une et l'autre durement touchées par la guerre, et elles ont dû faire face en même temps à de graves problèmes de reconstruction et de développement. Le Viet-Nam a d'abord été ravagé par une guerre coloniale contre la France, et il est maintenant le théâtre du conflit entre le Nord et le Sud du pays. Ainsi, l'effort de guerre ou la reconstruction absorbent des fonds dont on a le plus grand besoin ailleurs, et l'état d'exception décrété dans les pays en proie à ces déchirements met souvent en péril le progrès économique aussi bien que les droits civils et politiques des populations.

La Nationalisation

177. Lorsqu'elle respecte certaines obligations indispensables, la nationalisation n'est pas en elle-même contraire à la Primauté du Droit, pas plus que ne le sont les restrictions à l'usage de la propriété privée, et notamment du capital. En Asie et dans d'autres continents, de nombreux pays ont décidé à la suite d'élections libres que certains secteurs de l'économie ne pouvaient plus demeurer aux mains de particuliers si l'intérêt public devait être sauvegardé. Les lois portant nationalisation ont été adoptées à l'issue de débats politiques au

cours desquels une majorité, autorisée par le corps électoral à mettre son programme en application, a décidé de procéder à des nationalisations contre le versement d'indemnités et, dans certains cas, après que des tribunaux ou des commissions d'arbitrage eurent fixé, les parties entendues, le montant du taux d'indemnisation. De même, l'Etat peut décider de briser les pratiques monopolistiques. Dans les deux cas, il s'est efforcé d'empêcher que de puissantes accumulations d'intérêts capitalistes n'exercent une dictature sur les tendances de l'économie, soit dans les secteurs-clés soit dans l'économie tout entière. Dans le monde occidental, la Grande-Bretagne a suivi la première solution, et les Etats-Unis la seconde. L'Asie du Sud-Est offre des exemples de l'une et de l'autre. Mais il est arrivé aussi, et cela trop fréquemment, hélas, que la nationalisation ait été utilisée par des gouvernements pour battre le rappel des hésitants en soulevant des sentiments anti-impérialistes contre le capital étranger.

178. Sauf si des assurances contraires ont été données, le capital étranger n'est pas plus intouchable que celui qui se trouve aux mains des ressortissants d'un pays donné, et il n'y a aucune raison valable pour que les secteurs-clés de l'économie d'un pays qui sont entre les mains de capitalistes étrangers échappent pour cette seule raison à la nationalisation. En revanche, il existe parfois des raisons de croire que les nationalisations de sociétés étrangères sont surtout inspirées par un esprit de démagogie qui exprime davantage le désir d'identifier le parti au pouvoir aux volontés profondes de la nation, qu'une nécessité ou une option économique démontrables. A la longue, les mesures de ce genre font beaucoup de tort aux pays qui les prennent, car elles découragent les investissements étrangers souvent nécessaires. Dans cet ordre d'idées, on a même vu des politiciens nationaliser des avoirs étrangers et en même temps faire appel aux investissements étrangers dans leur pays. Si on tient compte à la fois des véritables intérêts du pays et de l'opportunité politique, il semble que les programmes de nationalisation devraient être préparés à l'avance, soumis au corps électoral, puis à exécution. On ne peut justifier sous aucun prétexte l'usage de la nationalisation comme arme politique dirigée contre un autre pays.

La Réforme agraire

179. Les pays de l'Asie du Sud-Est ainsi que l'Australie et la Nouvelle-Zélande étant surtout agricoles, les principaux problèmes économiques et sociaux qui se posent à eux ont trait au régime foncier et aux méthodes de l'agriculture. Si l'on veut construire solidement les fondations sociales qui recevront ensuite les structures du développement économique, il sera donc essentiel de s'attaquer à ces problèmes, si complexes qu'ils soient, et de trouver les solutions qui garantiront une juste distribution des biens et une productivité accrue.

180. A cet égard, les observations suivantes, dues à M. Raul Prebisch, Secrétaire-général de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement, sont pleines d'intérêt:

Les régimes fonciers que l'on rencontre le plus fréquemment dans les pays en voie de développement sont manifestement incompatibles avec le progrès technique. Ceci est particulièrement vrai lorsqu'une grande partie des terres productives appartient à un très petit nombre de propriétaires, alors qu'un très grand nombre de petites et moyennes exploitations ne représentent qu'une proportion minuscule des terres cultivables. Tout cela a pour effet de rendre le développement inopérant. Dans certains cas en effet, les loyers élevés que reçoit déjà le propriétaire ne le disposent pas à entreprendre l'effort d'introduire des techniques modernes. Ailleurs, les dimensions elles-mêmes des exploitations et l'insuffisance des ressources disponibles pour l'investissement sont souvent telles qu'il est impossible d'utiliser complètement et judicieusement ces techniques.

181. Bien que les problèmes agraires diffèrent beaucoup selon les pays en Asie du Sud-Est, il est généralement vrai de dire que la plupart d'entre eux ont leur origine dans le passé féodal ou semi-féodal de ces pays et se sont intensifiés sous l'effet de la pression démographique. La concentration de la propriété foncière, un régime agraire féodal, une population rurale excédentaire, le grand nombre des non-possédants, l'état généralement primitif des méthodes d'exploitation, le métayage, l'insécurité des systèmes de tenure et l'insuffisance des moyens de crédit sont parmi les plus importants. Un autre est la fragmentation de la terre en parcelles exiguës et non rentables, provoquée par les lois successorales ou par des plans mal conçus de répartition des terres. D'autres encore, engendrés par voie de conséquence, sont dus au régime usuraire et à l'endettement qu'il occasionne chez les paysans, ainsi qu'à l'abandon des terres cultivables. Tous font le plus grand tort à l'économie d'un pays agricole. Dans de nombreuses régions, la simplification des régimes fonciers et la réforme de la dévolution des biens-fonds s'imposent avec urgence.

182. Il est impossible d'examiner en détail dans le présent Document de Travail tous les problèmes agraires qui se posent dans les divers pays de l'Asie du Sud-Est ainsi que les moyens de les résoudre; rappelons que les régimes fonciers qui prévalent dans chacun d'entre eux ont été passés en revue dans les « Etudes de Pays » publiées en Annexe.

183. Il ne sera pas inutile de rappeler les mesures de réforme agraire qui furent appliquées avec succès au Japon après la guerre. Peut-être ces mesures ne correspondent-elles pas exactement aux besoins de tous les autres pays d'Asie. Elles montrent toutefois que le problème de la réforme agraire peut être abordé avec succès à condition que les questions à résoudre soient examinées avec soin et que les remèdes soient judicieusement conçus. Pour qu'une réforme agraire réussisse, il importe également que les propriétaires fonciers et les collectivités rurales apprennent à reconnaître l'importance qui s'attache à évoluer graduellement vers des structures agricoles plus modernes. Ce sont

des procédés démocratiques respectueux de la Primauté du Droit qui permettront le mieux d'effectuer cette transition.

184. En vertu de la loi de 1946 portant réforme de la propriété foncière, des commissions foncières furent élues au niveau du village et de la préfecture, réunissant des représentants des locataires, propriétaires-exploitants et propriétaires fonciers, avec la mission de choisir les terres à acheter et de désigner des candidats acheteurs parmi les locataires. Le Gouvernement japonais acheta alors la terre aux prix d'avant l'inflation, et la revendit aux locataires. Les propriétaires absentéistes furent contraints de vendre toutes leurs exploitations; les propriétaires exploitants ne purent plus posséder plus d'un hectare. Quatre ans plus tard, le nombre des paysans qui cultivaient leur propre terre s'était accru de près de deux millions; quant à ceux qui possédaient au moins la moitié de leur exploitation, ils étaient quatre cent mille de plus. Cette opération porta sur plus de 40% du nombre total des exploitations. Elle eut pour effet de relever sensiblement le nombre des familles possédant de la terre.

185. On se souviendra cependant que cette réforme a été facilitée par la demande de produits alimentaires qui a suivi la guerre et qui a apporté la prospérité aux agriculteurs, par le mouvement de population occasionné par la guerre, qui a transféré vers l'armée et vers l'industrie les excédents de population agricole, et par les mesures que le gouvernement japonais avait prises pendant la guerre pour égaliser entre tous les citoyens les sacrifices exigés.

Les pouvoirs de l'administration et leur limitation

186. Dans les pays en voie de développement de l'Asie du Sud-Est, les pouvoirs de l'administration ne cessent de s'accroître. En effet, les attributions du Gouvernement se multiplient dans les domaines les plus divers, et de nouveaux départements ministériels, de nouveaux comités et de nouveaux organismes publics se créent presque chaque jour. Ces nouveaux organes demandent à être dotés d'administrateurs compétents, ayant reçu une instruction suffisante ou possédant des connaissances spécialisées et une formation technique. Les personnes ayant reçu une formation juridique sont considérées comme particulièrement compétentes pour occuper certains des postes les plus élevés de l'administration, dont les titulaires sont appelés à trancher en matière administrative et à faire usage de pouvoirs quasi-judiciaires.

187. La nécessité de trancher en matière administrative est admise dans tous les pays qui reconnaissent la Primauté du Droit. Elle est d'autant plus vive dans un pays en voie de développement, où d'importantes décisions administratives touchant par exemple à la planification et au développement doivent souvent être prises. Citons, comme exemples d'actes qui entraînent l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire en matière administrative, les décisions d'exproprier

des terres au bénéfice du développement industriel ou d'accorder des licences commerciales, ou même les décisions en matière d'urbanisme.

188. Dans les pays en voie de développement, l'Etat est appelé à intervenir plus souvent que dans les pays développés. Dans ceux-là en effet, les circonstances qui exigent l'exercice du pouvoir de décision en matière administrative sont beaucoup plus nombreuses. Un tel processus est souvent nécessaire dans l'intérêt général de la collectivité et ne constitue pas une atteinte à la Primauté du Droit, tant que l'objet principal demeure le développement économique et le progrès social et non la suppression des libertés fondamentales, et tant que la liberté individuelle ne subit pas d'autres restrictions que ne l'exigent les objectifs du développement. Cependant, le fait que des décisions administratives importantes s'imposent plus fréquemment dans les sociétés en voie de développement multiplie les possibilités de voir transgresser les principes fondamentaux du Droit et donne un plus grand poids aux problèmes posés par la Primauté du Droit. Aussi une vigilance particulière s'impose-t-elle dans ces sociétés si on veut assurer le respect de la Primauté du Droit.

189. Il faut donc être en mesure d'éviter que l'administration abuse de ses pouvoirs et de s'opposer aux décisions qui outrepassent l'autorité déléguée, et même de réfréner l'exercice abusif du pouvoir discrétionnaire. En outre, il est hautement souhaitable de limiter nettement le pouvoir discrétionnaire en matière administrative.

190. C'est aux Assemblées Législatives qu'il appartient de le faire, puisque c'est d'elles que procède ce pouvoir. Les administrateurs et les organismes administratifs ne devraient user de leur pouvoir de décisions pour trancher les questions de caractère officiel qu'en vertu de la délégation qui leur a été donnée par la loi. Celle-ci devrait aussi prescrire clairement les limites dans lesquelles un tel pouvoir peut valablement s'exercer. Le souci de la Primauté du Droit exige qu'un individu ou un organe lésé par une décision administrative puisse en appeler soit devant une instance administrative plus élevée, soit devant un Tribunal s'il estime qu'il a été fait dudit pouvoir, avec ou sans intention dolosive, un usage outrepassant les limites imposées par la loi. En pareil cas, le dépositaire de la délégation aurait fait un usage erroné de ses pouvoirs discrétionnaires et sa décision aurait été entachée d'excès de pouvoir. Le droit de faire appel devrait être reconnu dans les mêmes conditions en cas d'abus de pouvoir en matière administrative, de décisions outrepassant les limites de l'autorité déléguée, et d'exercice injuste de pouvoirs discrétionnaires.

Nécessité de disposer d'administrateurs efficaces et dignes de confiance

191. Quels que soient les mérites ou les torts du colonialisme, il a réussi dans plusieurs pays à former un corps de fonctionnaires qui ont eu tout le temps d'acquérir des traditions et de l'expérience

avant l'accès de leur pays à l'indépendance. Ceci est particulièrement vrai de l'Inde, du Pakistan et de Ceylan. On remarquera toutefois que dans les pays où l'administration est exercée aux échelons supérieurs par une majorité de fonctionnaires ayant reçu une formation universitaire, et où l'analphabétisme et le niveau général peu élevé de l'instruction constituent toujours un problème important, l'arrogance des gens en place est un grave obstacle à une bonne administration. Ceci est particulièrement vrai lorsque ces pays ne possèdent pas de vigoureuse tradition libérale et démocratique, et que leur tradition consiste à respecter l'autorité, qu'elle le mérite ou non.

192. Dans de nombreux pays de l'Asie du Sud-Est, on a surtout porté attention au manque de techniciens. Toutefois, on s'y préoccupe souvent aussi du manque de personnel formé à l'art presque indéfinissable de la gestion et de l'administration.

193. Dans les pays où la diversité des langues et des religions est profondément ressentie, le choix des fonctionnaires a souvent été l'occasion d'exprimer de graves inquiétudes. On a parfois l'impression qu'une discrimination s'exerce et que des postes administratifs élevés sont confiés à des personnes appartenant aux groupes linguistiques ou religieux favorisés du pouvoir, sans qu'il soit tenu compte de leurs véritables titres. Là où de telles pratiques existent, il convient de les condamner non seulement parce qu'elles sont discriminatoires, mais parce qu'elles représentent le premier pas sur la voie d'un système où chacun reçoit sa part du butin après la victoire. Un tel système, là où il existe, soit sous une forme rudimentaire, soit à tous les échelons, est aux antipodes d'une administration efficace et désintéressée, puisque le loyalisme y est dû au dispensateur des faveurs et non à l'administration elle-même, et que des hommes compétents se voient souvent préférer de simples partisans. En introduisant un élément de corruption dès la nomination, ce système porte atteinte à l'un des principes fondamentaux d'une bonne administration. Il met un pays à deux doigts de la corruption évidente, effrénée, où chacun prélève sans scrupules sa part des bénéfices du pouvoir.

194. Les principes fondamentaux du Droit ne peuvent pas être régulièrement appliqués tant que la corruption et le partage des dépouilles seront de règle dans l'administration. La corruption pose de graves problèmes dans la fonction publique de nombreux pays de l'Asie du Sud-Est. La plupart des pays possèdent des lois qui punissent sévèrement la corruption une fois découverte. On a récemment mis au jour en Union soviétique une corruption étendue qui s'exerçait au cœur même d'entreprises économiques, dans une société où quarante années d'efforts pour éliminer la cupidité en remettant à la collectivité la propriété de toutes choses ont échoué. Dans une société où les pouvoirs de contrôle de l'Etat sur l'économie s'étendent

à de larges secteurs du commerce et de l'industrie, les fonctionnaires exercent sur les fortunes des hommes d'affaires et des industriels un pouvoir énorme et lourd de dangers. Les pressions auxquelles un fonctionnaire est exposé vont des liens de parenté ou d'amitié à la corruption pure et simple. Il faut évidemment posséder une force morale peu commune pour y résister. Mais il importe de consolider cette force morale par une juste rémunération. On ne saurait s'attendre que des fonctionnaires dont les traitements ne leur permettent pas de vivre décemment soient capables de résister indéfiniment aux offres immorales qui leur sont faites.

195. La question des rémunérations dans le secteur public a soulevé des difficultés dans des pays situés aussi bien en Asie du Sud-Est qu'en dehors de cette région. On reconnaît généralement que, si les traitements doivent être suffisamment élevés pour attirer des personnes d'une valeur indiscutable, ils ne pourront cependant jamais soutenir la comparaison avec les rémunérations éblouissantes attachées à certaines carrières de l'industrie privée ou à la pratique des professions libérales les plus lucratives. Les compensations qu'offre une carrière dans la fonction publique sont la sécurité de l'emploi et les prestations de la sécurité sociale, dont ne bénéficie pas toujours l'ensemble de la population. Toutefois, le principe fondamental de la fonction publique est que le sentiment du devoir doit prévaloir chez ses membres sur l'attrait des rémunérations plus élevées offertes par le secteur privé. Il importe de trouver un point d'équilibre entre un niveau de rémunération décourageant sauf pour les médiocres, et des traitements qui sont faits pour attirer les plus aptes mais qui vont au-delà des possibilités financières d'un pays.

196. On ne peut trop insister sur l'importance d'une administration efficace et dotée des moyens nécessaires pour s'attaquer aux immenses problèmes économiques et sociaux qui se posent aux pays en voie de développement. Le droit administratif est d'une importance capitale, et son rôle soulève deux questions essentielles. En premier lieu, il importe de protéger l'individu des abus du pouvoir, si des abus de pouvoir ou des illégalités se produisent effectivement. En second lieu, on devra cependant se souvenir que dans la limite des pouvoirs que lui confère la loi, l'administration a non seulement la faculté, mais le devoir de se montrer agissante si la justice sociale ne doit pas demeurer un vain mot.

197. En résumé, le développement économique et le progrès social exigent des administrateurs efficaces et dignes de confiance, bien préparés à l'exercice de leur tâche de spécialistes. La compétence à elle seule ne suffit pas. Les administrateurs devraient témoigner d'une juste compréhension des problèmes auxquels les masses ont à faire face, et concevoir leurs tâches en conséquence. Le contact direct avec la population à l'échelon local est l'un des meilleurs moyens d'acquérir cette compréhension.

198. Les pays qui manquent de personnel qualifié pour remplir les postes élevés de l'administration et des services techniques devront multiplier les établissements d'enseignement supérieur et technique où ce personnel pourra être formé, et seront peut-être amenés à recruter des éléments étrangers jusqu'à ce que leurs propres établissements d'enseignement puissent fournir des candidats. La création de centres de formation pour les administrateurs, offrant un enseignement pratique de l'administration qui porterait notamment sur les principes fondamentaux du Droit, est l'une des méthodes qui permettront le plus sûrement de trouver les bons administrateurs qui manquent.

Responsabilité civile de l'Etat

199. Dans certains des pays qui avaient adopté le système britannique avant l'entrée en vigueur en Grande-Bretagne de la loi sur la Procédure criminelle, le gouvernement ne pouvait être poursuivi en dommages et intérêts, et ne pouvait être tenu pour légalement responsable des fautes professionnelles ou des dommages causés, dans l'exercice de leurs fonctions, par les personnes à son service. C'est ainsi qu'un particulier ne pouvait obtenir aucune indemnisation de l'Etat pour des blessures occasionnées par un employé de l'Etat qui, pendant son service, aurait fait preuve de négligence dans la conduite d'un véhicule. Au contraire, dans les pays du continent européen, le droit administratif ne reconnaît pas à l'Etat cette immunité. En France, le Conseil d'Etat a même jugé qu'en entreprenant des opérations dangereuses et susceptibles de porter préjudice à la population, le Gouvernement s'expose à être attaqué en paiement de dommages et intérêts même en l'absence de faute. La Commission estime conforme à la Primauté du Droit que la responsabilité civile du Gouvernement soit reconnue. La Section de Ceylan de la Commission internationale de Juristes collabore actuellement avec le Gouvernement à l'introduction d'une loi qui proclamerait la responsabilité de la Couronne dans les cas où un particulier a subi un préjudice occasionné par la faute de fonctionnaires publics dans l'exercice de leurs fonctions.

L'« Ombudsman », ou Commissaire parlementaire

200. Aucun examen des limites qu'il est nécessaire d'imposer aux pouvoirs de l'administration ne serait complet sans un exposé sur l'institution de l'« Ombudsman », ou Commissaire parlementaire, qui a été adoptée par la Nouvelle-Zélande et fonctionne maintenant dans ce pays.

201. Cette institution est d'origine suédoise; elle fut plus tard adoptée par le Danemark, la Norvège et la Finlande. De tous les pays qui participent au présent Congrès, la Nouvelle-Zélande est le

seul qui l'ait adoptée à son tour, mais d'autres pays, tels que l'Inde et le Pakistan examinent sérieusement la possibilité de faire de même.

202. Pour résumer en quelques mots les fonctions de l'Ombudsman, on peut dire qu'il est un redresseur de torts, à qui tout citoyen lésé par un acte ou une décision de l'administration peut aller se plaindre. Il est choisi par le Parlement du pays pour un certain nombre d'années, et n'est responsable que devant lui. Cette nomination échappe à toute considération politique, et le titulaire du poste est absolument indépendant. Il doit être d'un mérite et d'une intégrité exceptionnels, et doit se montrer capable d'examiner avec courage et impartialité les plaintes qui lui sont présentées.

203. En Nouvelle-Zélande et dans les pays scandinaves, les Ombudsmen se sont déjà acquis une magnifique réputation par leurs efforts pour faire obtenir réparation aux citoyens qui ont à se plaindre des autorités, et par la protection qu'ils leur assurent contre la puissance toujours plus grande de l'administration. Aussi est-il naturel que la création de cette charge suscite de l'intérêt dans de nombreux pays de l'Asie du Sud-Est et en Australie.

204. L'Ombudsman a pour tâche de recommander réparation là où, pour reprendre les termes de Sir Guy Powles, le premier Ombudsman nommé en Nouvelle-Zélande, il constate l'existence d'« erreurs, de négligence, de retards, d'application rigide et peut-être inhumaine des Lois », défauts dont les administrateurs font assez souvent la preuve dans l'exercice de leurs fonctions.

205. L'autorité de l'Ombudsman s'étend à toute la fonction publique, y compris le personnel des ministères et des services gouvernementaux. Toute personne peut se plaindre à lui et, s'il l'estime à propos, il peut agir de sa propre initiative sans attendre d'avoir reçu de plainte et scruter tout acte de l'autorité civile ou militaire, inspecter tout service de l'administration, et se faire présenter tout dossier officiel. Si l'activité ainsi examinée présente des défauts ou des lacunes administratives, il peut proposer au Parlement des mesures visant à y porter remède.

206. Il ne possède par lui-même aucun pouvoir lui permettant de modifier ou d'annuler des décisions administratives, mais il peut recommander leur modification ou leur annulation. De toute manière, les autorités donnent presque toujours une suite à ses recommandations.

207. Les extraits suivants, tirés de rapports de Sir Guy Powles, font ressortir deux autres aspects utiles de l'institution de l'Ombudsman :

Dans de nombreux cas où j'ai dû classer des plaintes et les déclarer injustifiées, leurs auteurs se sont satisfaits de recevoir l'explication complète et réfléchie des raisons qui avaient inspiré les décisions de l'administration. Ils ont compris qu'ils n'avaient pas été si injustement traités et m'ont écrit pour le dire.

J'ai eu l'occasion de recommander l'annulation de décisions ministérielles dans des cas où le citoyen avait omis de faire une démarche par ignorance des exigences de l'administration. Il s'agissait par exemple de circulaires mal rédigées, de lacunes dans des brochures explicatives, et de situations où un ministère était mal informé de ce qu'un autre ministère avait déjà fait à propos d'une affaire en cours. Dans certains cas je n'ai pu que faire des recommandations en vue d'éviter le retour de situations de ce genre.

208. Outre sa mission de « terre-neuve » chargé de veiller sur l'exercice du pouvoir administratif, l'Ombudsman peut aussi exercer un contrôle important sur le mauvais rendement, la malhonnêteté et la corruption dans l'administration, en faisant rapport au Parlement de tous les cas de ce genre qui viennent à sa connaissance.

209. Lors d'une récente Conférence réunie à New Delhi pour lutter contre la corruption, le Ministre d'Etat de l'Union, M. Hajar-navis, a insisté sur la nécessité d'appliquer de toute urgence des sanctions fermes et étendues aux fautes de l'administration, de façon que « les fonctionnaires malhonnêtes soient éliminés, les éléments peu sûrs protégés contre la tentation, et que les bons fonctionnaires puissent s'acquitter de leur tâche avec courage et dévouement au bien public ». La Commission estime que la création du poste d'Ombudsman en Inde et dans d'autres pays d'Asie qui luttent contre le problème de la corruption aiderait beaucoup à atteindre ces buts.

210. On trouvera en Annexe au présent Document de Travail un très utile rapport sur cette question rédigé par « Justice », section britannique de la Commission et intitulé « Le Citoyen et l'Administration ».

211. Résumé

- A. Dans une société qui reconnaît la Primauté du Droit, il est essentiel que non seulement les droits politiques de l'individu mais aussi ses droits sociaux et économiques soient reconnus et affirmés.
- B. Dans le souci d'assurer la Primauté du Droit, il est donc indispensable de définir certaines normes sociales et économiques fondamentales dans une telle société.
- C. La faim, la pauvreté et le chômage représentent de graves problèmes en Asie du Sud-Est, et il importe de leur trouver des solutions afin que les grands principes du Droit puissent s'épanouir.
- D. Dans la mesure où l'insuffisance du développement est la cause première de la faim, de la pauvreté et du chômage, il apparaît qu'une judicieuse planification économique est le meilleur moyen de faire disparaître ces fléaux.

- E. Le moyen le plus durable et le plus sûr d'atteindre les buts sociaux et économiques qui doivent être définitivement acquis pour que la Primauté du Droit soit partout reconnue est d'user de méthodes et de procédures qui elles-mêmes soient compatibles avec l'esprit démocratique et la Primauté du Droit.
- F. L'adoption de méthodes ou de procédures différentes entraîne le mépris des droits de l'individu et provoque des insuffisances de rendement et des maladroites de gestion.
- G. On admet d'une façon générale, et plus particulièrement lorsqu'il s'agit des pays en voie de développement de l'Asie du Sud-Est, qu'afin d'augmenter la somme des prestations économiques et sociales dont disposera l'individu, il devient inévitable de porter atteinte à des droits existants. On ne le fera cependant que dans la mesure strictement nécessaire, et sous réserve que l'individu dispose des sauvegardes que lui offrent les principes fondamentaux du Droit.
- H. La nationalisation, décidée par un gouvernement démocratiquement élu, des entreprises que le gouvernement estime nécessaire de nationaliser dans l'intérêt du peuple qu'il représente, n'est pas contraire à la Primauté du Droit, à condition qu'elle se fasse selon une procédure équitable et entraîne le paiement d'une indemnité.
- I. Le progrès économique exige que chaque citoyen soit conscient de sa responsabilité à l'égard de la société et apporte sa juste contribution à l'effort national. Une méthode permettant efficacement d'assurer ce résultat consiste à rendre l'individu plus complètement conscient des droits, libertés et devoirs que lui reconnaît la loi et des avantages dont il aura sa part lorsque se trouvera réalisé le développement économique dans le cadre de la Primauté du Droit.
- J. Qu'il s'agisse d'inspirer confiance ou de rendre plus difficile une mauvaise gestion des capitaux qui s'investissent dans les projets de développement économique du secteur public, la Commission recommande que des comptes très complets soient soumis au Parlement et à des spécialistes pour examen.
- K. Mis à part les investissements dont les objets sont la création de l'infrastructure nécessaire, ainsi que l'instruction, la santé et le logement, il semble que les critères applicables aux projets d'investissements doivent être le taux de productivité et le nombre d'emplois nouveaux que l'on peut attendre de l'investissement proposé.
- L. La Primauté du Droit aussi bien que le progrès économique exigent la disparition de l'inégalité sociale liée à la naissance, ou

de la discrimination exercée pour des raisons de race, de religion, de langue ou d'appartenance à une région localisée.

- M. L'intolérance politique, raciale, sociale, religieuse ou autre ralentit l'effort commun exigé par le progrès économique. Il est donc essentiel que les gouvernements suscitent et encouragent un esprit de tolérance parmi toutes les fractions de la collectivité.
- N. Dans l'octroi de stimulants ou d'une aide de l'Etat en vue de réaliser des projets de développement, tout traitement préférentiel fondé sur des raisons étrangères aux besoins économiques ou sociaux d'un pays équivaut à une discrimination injuste. Les gouvernements doivent donner à tous les citoyens une chance égale de participer à l'effort entrepris par la nation pour réaliser son développement économique.
- O. L'ignorance et l'analphabétisme freinent le progrès économique et font obstacle à l'application régulière des principes fondamentaux du Droit. L'Etat a donc le devoir de créer en nombre suffisant les établissements d'enseignement qui feront disparaître l'une et l'autre.
- P. Il existe dans de nombreux pays de l'Asie du Sud-Est des problèmes complexes posés par le régime foncier et la répartition de la terre, qui empêchent la pleine utilisation des ressources du pays en terre et en main-d'œuvre. L'économie y étant essentiellement agricole, les programmes de réforme agraire devraient bénéficier d'une priorité élevée.
- Q. Pour protéger les intérêts du consommateur, il pourra être nécessaire d'adopter le contrôle des prix ainsi que des lois assurant la liberté du commerce et interdisant les trusts. De telles mesures ne sont pas incompatibles avec la Primauté du Droit.
- R. Pour que la Primauté du Droit soit effectivement respectée dans les pays en voie de développement, il doit nécessairement y être créé une administration efficace, possédant tous les moyens qui lui permettront de démêler et de résoudre les grands problèmes sociaux et économiques qui s'y posent.
- S. Dans les sociétés en voie de développement, les décisions administratives importantes sont plus fréquentes qu'ailleurs. Aussi les principes fondamentaux du Droit risqueront-ils d'être plus fréquemment transgressés, et de poser des problèmes plus importants, qu'au sein d'autres sociétés. Il y aura lieu de faire preuve de plus de vigilance pour s'assurer que la Primauté du Droit y est toujours respectée.
- T. Le développement économique et le progrès social exigent que l'initiative et le pouvoir de décision soient accordés à un plus grand nombre d'organismes, d'individus et de collectivités.

- U. Cette diffusion de l'initiative et du pouvoir de décision, loin d'être en contradiction avec la Primauté du Droit, s'accorde parfaitement avec elle s'il existe des moyens pratiques de protéger l'individu contre l'abus du pouvoir.
- V. Il importe à la Primauté du Droit, au développement économique et au progrès social que la fonction publique soit pénétrée d'un sens de ses devoirs qui l'emporte sur les considérations financières et autres.
- W. La corruption chez les membres de la fonction publique n'a pas seulement pour effet de miner la confiance dans les services publics; elle fait véritablement obstacle au développement économique et au progrès social, et provoque aussi des injustices qui compromettent la juste application des principes fondamentaux du Droit.
- X. Les décisions administratives qui affectent les droits et libertés de l'individu doivent pouvoir être sujettes à revision.
- Y. Dans un Etat qui reconnaît la Primauté du Droit, il est indispensable que le gouvernement soit responsable à l'égard du citoyen de tous dommages qui seraient causés à ce dernier par des actes dolosifs commis dans l'exécution d'un service public.
- Z. Compte tenu de l'expérience acquise en Scandinavie et en Nouvelle-Zélande, la Commission recommande que les pays de la région de l'Asie du Sud-Est et du Pacifique examinent la possibilité de créer la fonction d'« Ombudsman » afin de remédier aux erreurs de l'administration et de réduire au minimum les possibilités de corruption.

Vème PARTIE — LE RÔLE DU JURISTE DANS UN PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT

COMMISSION III

Introduction

212. Nous nous proposons d'examiner ici le rôle du juriste, notamment dans les pays en voie de développement de l'Asie du Sud-Est. Toutefois, avant d'entrer dans le vif du sujet, il ne sera pas inutile de rappeler quelques-unes des conclusions les plus importantes ayant trait aux devoirs et aux responsabilités du juriste qui ont été adoptées lors de divers Congrès et Conférences réunis sous l'égide de la Commission internationale de Juristes. Les participants au premier de ces Congrès sur la Primauté du Droit, réunis à Athènes en juin 1955, étudièrent les attributions essentielles du juriste, et consacrèrent à celui-ci le passage suivant de l'Acte final du Congrès, dit « Acte d'Athènes » :

Les avocats du monde entier doivent préserver l'indépendance de leur profession, revendiquer les droits de l'individu dans le cadre de l'Etat de Droit et exiger qu'un procès honnête soit garanti à tout accusé.

213. Au Congrès suivant, réuni à New Delhi en janvier 1959, l'une des quatre Commissions se consacra à l'étude de la question intitulée « Le Pouvoir judiciaire, le Barreau et la Légalité ». Cette Commission parvint notamment aux conclusions suivantes, qui furent adoptées par le Congrès :

Pour assurer le respect du Principe de la Légalité il est indispensable qu'il existe des professions juridiques réglementées, organisant librement leur propre activité. On admet cependant que les professions juridiques peuvent être soumises à un contrôle général des tribunaux, et qu'il peut y avoir des règles posées par voie législative sur l'admission à l'exercice de ces professions. Bien que d'un pays à l'autre il existe des différences quant à l'étendue de l'obligation qui incombe à un avocat d'accepter un dossier, on peut considérer que :

- (1) Toutes les fois que la vie, la liberté, la propriété, la bonne renommée d'un individu sont en jeu, celui-ci doit être libre de se faire assister et représenter par un avocat. Dans ce cas, l'avocat doit être souvent prêt à assurer la défense de personnes impliquées dans des procès impopulaires, ou professant des opinions hétérodoxes pour lesquelles l'avocat peut lui-même n'éprouver aucune sympathie.
- (2) Lorsque l'avocat a accepté un dossier, il ne peut pas renoncer à assurer la défense sans une raison valable afin de ne pas porter préjudice à son client.

- (3) Il est du devoir de l'avocat d'employer tous moyens de droit et de fait qu'il estime nécessaires à la défense efficace de son client, et cela sans craindre les conséquences qui pourraient s'ensuivre. »

214. Le Congrès africain sur la Primauté du Droit, tenu à Lagos, Nigéria, en 1961, réaffirma les conclusions ci-dessus.

215. D'Athènes à Lagos, les Conclusions ayant trait au rôle du juriste portèrent plus spécialement sur les aspects plus classiques de la situation occupée par le juriste et sur ses attributions: ce furent par exemple la nécessité d'une profession juridique indépendante, les devoirs de l'avocat envers son client, le devoir qui lui incombe de lui assurer un procès honnête et l'obligation où il se trouve d'accorder l'assistance judiciaire aux indigents.

216. Au Congrès de Rio de Janeiro, en décembre 1962, de nouveaux horizons s'ouvrirent au juriste en face d'un monde en évolution. Les participants estimèrent que ses devoirs ne se bornaient plus aux questions suscitées par la pratique quotidienne de sa profession, mais leur attribuèrent une application beaucoup plus large. En fait, le Congrès considéra que le juriste d'aujourd'hui joue le rôle d'un ingénieur en matière sociale, et qu'il doit voir au-delà de sa clientèle et de l'administration de la justice, et notamment se montrer disposé à offrir ses avis et à montrer la voie dans l'élaboration des nouveaux concepts, des institutions et des techniques juridiques, rendus nécessaires par les situations nouvelles qui ne cessent de surgir dans un monde devenu interdépendant et en constante évolution.

217. Les conclusions de Rio relatives au rôle du juriste ont mis en lumière de nouveaux aspects de leurs responsabilités, si révolutionnaires qu'il nous faut réfléchir à nouveau ici sur certaines d'entre elles, parmi les plus importantes:

- I. Les avocats et autres praticiens du droit doivent mettre leurs connaissances et leur expérience au service, non seulement de leur clientèle personnelle, mais aussi de la société toute entière.
- II. Les avocats et autres praticiens du droit ont le devoir, dans leur activité professionnelle comme dans leur activité civique, de contribuer à ce que le pouvoir législatif soit exercé par une Assemblée procédant d'élections démocratiques et à ce que le pouvoir judiciaire soit confié à des magistrats indépendants et convenablement rémunérés, et aussi de veiller sans relâche au respect des libertés individuelles et des droits de l'homme.
- IV. Les juristes doivent se pencher avec toute leur attention sur ce problème de la persistance de la misère, de l'ignorance et de l'inégalité dans une large partie du monde; leur place est à l'avant-garde dans le combat contre ces fléaux, car aussi longtemps qu'ils sévissent la garantie des droits civils et politiques n'apportera qu'une satisfaction très imparfaite et incomplète à la dignité de la personne humaine.
- V. Les juristes doivent prendre une part active à l'étude des réformes législatives. En particulier, pour les questions dont la complexité est telle qu'elles dépassent l'entendement du grand public et ne sont accessibles qu'à des juristes éprouvés, ils étudieront les projets de réforme et soumettront aux autorités compétentes leurs propres suggestions.

- VI. Les juristes s'efforceront de faire mieux connaître et respecter les principes généraux du droit, et de faire comprendre à leurs concitoyens la protection que leur assure un régime de légalité.
- VII. Les avocats et autres praticiens, pour satisfaire aux obligations que leur impose le respect de la Primauté du Droit, devront agir tantôt individuellement, tantôt dans le cadre d'organisations professionnelles. A ce point de vue il est essentiel qu'ils soient organisés et libres de toute emprise du pouvoir exécutif.

Assistance apportée au développement économique et au progrès social

218. Les participants auront constaté que parmi les Conclusions que nous venons de citer, la IV^e est peut-être la seule qui énonce expressément l'obligation morale où se trouve le juriste de se préoccuper de questions sociales et économiques telles que la pauvreté, l'ignorance et l'inégalité. On trouve dans leur Préambule la déclaration très importante que voici :

Un juriste doit voir au-delà de ses activités strictement professionnelles, il ne peut rester indifférent à ce qui se passe dans le domaine du développement économique et social, et doit bien au contraire apporter une contribution positive à ce processus.

219. Dans les pays qui ont à résoudre de grands problèmes d'organisation et de développement, le juriste a lui aussi le devoir impérieux de collaborer à leur solution. La création d'organismes publics chargés de promouvoir le développement économique et le progrès social exige une connaissance intime de l'administration publique, du droit public et du droit applicable aux activités particulières prévues pour le nouvel organisme. Il serait désastreux que la seule contribution des juristes à cette grande tâche fût la défense d'intérêts privés qui se dresseraient contre le progrès, aussi est-il essentiel que les membres les plus éminents des professions juridiques apportent leur concours à l'individu et à la collectivité. Le juriste au service du public peut contribuer de façon importante à résoudre harmonieusement les questions posées, et faire en sorte que dès le début les procédures arbitraires et les solutions irréfléchies soient écartées.

220. L'obligation qui s'impose au juriste de s'intéresser aux questions sociales et économiques est universelle, mais elle est encore plus riche de conséquences dans des pays en voie de développement tels que ceux de l'Asie du Sud-Est, où ces questions exigent son intervention plus fréquemment et plus impérieusement qu'ailleurs. L'un des objets du présent Congrès est d'examiner et de définir les obligations et les responsabilités du juriste en matière sociale et économique, et de préciser le genre d'assistance qu'il devrait apporter à l'œuvre législative ainsi qu'aux options de l'administration dans les sociétés en rapide évolution qui s'efforcent d'atteindre les objectifs sociaux et économiques essentiels à la juste application pratique des principes essentiels du Droit.

221. Le rôle du juriste est le plus souvent intimement lié à celui que joue le Droit dans les pays où la législation sociale est la plus avancée, et il est impossible de considérer séparément l'un et l'autre.

222. L'Hon. P.B. Gajendragadkar, « Chief Justice » de l'Inde, a présenté les excellentes observations ci-après sur le rôle du Droit, dans une conférence qu'il a récemment prononcée à New Delhi et qu'il a intitulée: « Le Droit, méthode dynamique pour résoudre les difficiles problèmes sociaux. »

Le Droit a un rôle dynamique à jouer dans les démocraties vraiment « sociales ». Il doit aussi contribuer à fonder la justice économique sociale. C'est une arme puissante avec laquelle les démocraties pourront résoudre les conflits socio-économiques. Si le simple citoyen se persuade que la pauvreté, l'ignorance, la maladie, le manque d'hygiène et le chômage peuvent être vaincus, alors la Primauté du Droit et la démocratie active prévaudront.

223. Prenant la parole peu après à Allahabad, à l'occasion de l'ouverture d'un colloque sur « Les Frontières du Droit et de la Vie » organisé par le centre régional de l'Association des avocats de l'Inde, le « Chief Justice » de l'Inde, parlant du sujet très voisin qu'est le rôle de l'avocat, s'est exprimé en ces termes:

... les intellectuels — et les avocats en particulier — doivent faire ce qui convient, face à la menace que la faim, la pauvreté et l'ignorance font peser sur le monde, pour modeler l'opinion publique et aider le pays à résoudre ces problèmes au moyen d'une synthèse harmonieuse.

224. Le passage graduel des sociétés du pur « laissez faire » à l'« Etat-Providence », marqué par l'importance croissante que prirent dans ces sociétés la planification, la prévoyance et l'assistance sociale et les entreprises du secteur public, a commencé au 19^e siècle dans le secteur public et s'est poursuivi au siècle actuel à une cadence toujours plus rapide. Dans les premiers temps, le juriste n'était vraiment prêt ni spirituellement ni techniquement à apporter sa contribution à ce processus de changement. Par la suite, cependant, les juristes du monde occidental ont beaucoup contribué à la naissance d'une législation moderne en matière de planification économique et d'assistance sociale, comme hommes politiques, membres de commissions de revision de la législation, conseillers juridiques ou rédacteurs de lois. De nos jours, les sociétés en voie de développement attendent d'eux une contribution encore plus large et plus systématique à la modernisation de leurs lois, car leurs structures autant que leurs besoins diffèrent beaucoup de ceux des périodes antérieures.

Les responsabilités du juriste en matière de législation

225. Les responsabilités du juriste en matière de législation s'étendent à l'examen des lois existantes et à la suggestion de lois nouvelles, mieux faites pour favoriser le progrès social et le développement

économique. En d'autres termes, le devoir du juriste, lorsqu'il s'agit de préparer des lois, ne devrait pas se borner à exprimer les décisions du pouvoir législatif dans une terminologie juridique appropriée; le juriste doit suggérer des textes nouveaux. La Commission estime que la formation et l'expérience particulières du juriste lui permettent d'apporter une aide considérable aux assemblées législatives nationales et régionales lorsqu'il s'agit d'amender des lois existantes et de rédiger des lois qui conviennent aux besoins d'une société en voie de développement. En matière de législation, les membres des professions juridiques peuvent donner leur avis soit à titre individuel soit — et parfois plus efficacement — par l'intermédiaire de leurs organisations professionnelles.

226. Comme nous venons de le montrer, l'obligation qui incombe au juriste de s'intéresser activement à la législation ne se borne pas aux lois constitutionnelles ni aux aspects techniques de la rédaction des lois, mais s'étend aux lois de caractère social et économique qui visent à améliorer le sort de la collectivité. Cette obligation entraîne notamment pour le juriste celle d'étudier les problèmes particuliers qui se posent à son pays en matière sociale et économique, ainsi que de réfléchir aux moyens de les résoudre. A moins qu'un juriste n'ait réuni les connaissances nécessaires sur l'ensemble de ces questions, et ne soit bien informé de la situation qui prévaut autour de lui, sa contribution à la législation sociale et économique de son pays sera mince.

227. Il résulte de ce qui précède que les organes constitués des professions juridiques devraient eux aussi consacrer une partie de leur activité à étudier des questions sociales et économiques particulières et à leur trouver des solutions dans le cadre des lois. La manière la plus efficace d'y parvenir est de charger des sous-commissions d'étudier des questions particulières et de faire rapport à leur sujet, et en particulier de suggérer la législation capable de les résoudre. Des sous-commissions pourraient aussi être nommées pour recommander (1) l'adoption de nouvelles lois visant à créer un climat favorable au progrès économique et à la réforme sociale; (2) l'abrogation des lois anciennes toujours en vigueur mais faisant obstacle à ce progrès et à ces réformes. Outre les Barreaux, les chambres d'avoués et de notaires et d'autres organes officiels et officieux du même genre, la Commission estime que d'autres groupements ou associations de juristes peuvent apporter une contribution analogue au développement économique et à la réforme sociale. C'est ainsi que les sections nationales de la Commission internationale de Juristes peuvent avantageusement consacrer leur activité à des questions de ce genre et adresser leurs recommandations aux autorités. Une telle assistance sera toujours reçue avec faveur dans les pays où existe un besoin impérieux de réforme sociale, et où les avis autorisés de spécialistes sont parfois difficiles à recueillir.

228. Les besoins de la croissance économique dans les pays de l'Asie du Sud-Est entraînent nécessairement l'amendement, et parfois même la réforme radicale, des lois de certains de ces pays. Parfois, il ne suffit pas d'amender ou d'abroger des lois existantes, ou d'en promulguer de nouvelles à la suite de changements qui se sont produits dans l'ordre social et économique. Il faut aller plus loin et introduire des lois dont l'objet même est de promouvoir le changement en matière sociale et économique, de manière que ce changement soit l'effet, ou le résultat, des lois elles-mêmes. Les juristes sont peut-être plus compétents que tout autre groupe de la société pour ce qui est de suggérer l'adoption de telles lois, parce qu'ils possèdent des connaissances et une formation particulières, parce qu'ils ont l'expérience des affaires intéressant aussi bien les sociétés que les individus, parce qu'ils savent apprécier les difficultés et les problèmes de caractère juridique et pratique soulevés par des mesures nouvelles, et parce que leur qualité d'instruments essentiels de l'ordre social leur confère une position d'une importance particulière.

Les responsabilités administratives et civiques du juriste

229. Dans les pays de l'Asie du Sud-Est en voie de développement, le droit administratif a de plus en plus d'importance. A mesure que l'exercice du gouvernement se fait plus complexe et que les départements ministériels et les organismes d'Etat se multiplient, les occasions de prendre des décisions et de faire usage de pouvoirs discrétionnaires en matière administrative se multiplient. La justification du pouvoir de décision ainsi que les limites qui devraient lui être imposées ont été examinées dans une section antérieure du présent Document. Répétons ici qu'en raison de sa formation, le juriste est mieux préparé qu'un autre à prendre des décisions de caractère administratif, qui doivent souvent être précédées d'une réflexion juridique. Les pouvoirs discrétionnaires en matière administrative, eux aussi, doivent souvent s'exercer dans un esprit juridique, et de toute façon raisonnable. C'est pourquoi le pays en voie de développement a toujours besoin de plus de juristes parmi ses administrateurs. Il y a donc là un vaste champ de responsabilités qui s'offre au juriste contemporain.

230. L'Etat n'a pas seulement besoin de juristes pour les postes d'administration. L'administration elle-même a bien besoin de juristes de premier ordre, qui possèdent l'expérience et le jugement tempéré nécessaires pour lui fournir des avis sur des institutions ou des procédures, dans des cas où l'homme politique n'en a conçu que la nécessité et n'a fait qu'en indiquer les moyens de réalisation. Un tel besoin existe non seulement lorsque naissent de nouvelles créations du droit administratif, mais aussi quand des mécanismes administratifs sont mis en marche. A moins que le gouvernement ne puisse faire appel aux services de juristes hautement compétents pour l'aider dans ces tâches, on risque de voir échouer des projets

fort intéressants par eux-mêmes, des lois sociales importantes étant ainsi sacrifiées sans nécessité à l'intérêt privé. Il est inutile de dire que cela exige des juristes un esprit de dévouement au bien public. En effet, la clientèle particulière, plus lucrative, est aussi plus attrayante, mais la Commission a déjà fait observer à plusieurs reprises que les professions juridiques sont de celles où il s'agit de bien autre chose que de recevoir des honoraires, et que la situation particulière du juriste dans la collectivité lui impose d'importantes responsabilités à l'égard du public.

231. Les juristes peuvent encore se rendre utiles à la collectivité en acceptant d'appartenir à des commissions et des comités qui ont à connaître d'affaires publiques. En fait, il paraît hautement souhaitable qu'un juriste au moins figure parmi les membres de chacun de ces organes, même si les questions dont s'occupent ces derniers sont d'une haute technicité.

232. Les juristes et les Barreaux peuvent encore se rendre utiles à la collectivité en participant activement à la proposition et à l'exécution de projets d'instruction civique.

Le juriste devant l'État et l'individu: la notion de service

233. Dans les sociétés modernes, le juriste est de plus en plus souvent appelé à concevoir et à formuler une politique d'ensemble, et à rédiger d'importants accords tels que ceux qui lient son pays à un autre, ou un organisme public et un particulier. Les accords commerciaux n'ont pas que des conséquences économiques. Même à la phase des négociations, c'est généralement le juriste qui est l'un des principaux représentants de son pays. Dans les négociations entre pays développés et pays en voie de développement, les questions de politique générale et les questions de droit public et d'administration sont souvent mêlées. Tout cela requiert des juristes d'un nouveau type, qui examinent les affaires dans un esprit et avec un bagage de connaissances différents de ceux de leurs prédécesseurs. A partir des données de base, ils sont capables, en raison de leur entraînement à la réflexion ordonnée, d'apporter une contribution extrêmement précieuse dans ces divers domaines.

234. Alors que les membres des professions juridiques, nous l'avons déjà dit, ont d'une façon générale le devoir de s'intéresser à la préparation des lois, la Commission estime que des obligations spéciales incombent à ceux d'entre eux qui sont Membres du Parlement ou d'autres organes législatifs, ou qui sont les conseillers juridiques de ces organes. Ils ont le devoir d'examiner la nature, la teneur et l'objet des lois proposées et de prendre eux-mêmes l'initiative des lois qui leur paraissent nécessaires. A titre d'exemple d'une décision prise dans la bonne direction par les juristes membres de l'Assemblée législative d'un pays d'Asie, rappelons que le groupe parlementaire

de la majorité à Ceylan a récemment décidé de nommer une Commission juridique de quinze membres composée de juristes membres du Parlement, qui sera chargée d'étudier les projets de loi et de rendre des avis à leur sujet.

235. Le juriste a le devoir de rendre service non seulement à l'Etat mais aussi à l'individu. Ses obligations à l'égard de ses clients ont déjà été étudiées à l'occasion de Congrès et de Conférences antérieurs, réunis sous l'égide de la Commission internationale de Juristes. Il en est de même de son obligation d'accepter des causes impopulaires, et de ses responsabilités à l'égard de la Collectivité.

236. Nous parlerons maintenant de deux aspects de ses responsabilités à l'égard de ses concitoyens, à savoir, la protection des intérêts des minorités et l'assistance judiciaire gratuite dans les cas appropriés. Les juristes doivent être le rempart de la Primauté du Droit, et il est impossible de soutenir que celle-ci exerce effectivement son action dans une société où les minorités, qu'elles soient ethniques, religieuses, linguistiques ou régionales, ne jouissent pas de tous les droits ou sont l'objet de discriminations, ou dans lesquelles les indigents n'ont pas la possibilité de faire valoir leurs droits ou de se défendre devant les Tribunaux du pays.

237. Le Ministre de la Justice de l'Inde, M. A. K. Sen, en ouvrant la Conférence générale des juristes de l'Assam le 29 décembre 1963, a instamment demandé aux juristes de mettre au point un système d'assistance judiciaire « qui soit à la portée de l'homme du commun ». Insistant sur l'importance de l'assistance judiciaire, il a dit ceci :

Pour l'homme du commun, la justice est encore trop chère et trop lente. Il est donc nécessaire d'instituer un système efficace d'assistance judiciaire pour les pauvres. Jusqu'à ce que nous l'ayons fait, le riche continuera d'avoir l'avantage sur son adversaire pauvre qui ne peut se permettre d'engager qu'un défenseur débutant, si même il le peut.

238. L'Association Internationale pour l'Assistance judiciaire vient d'affirmer au début de l'Introduction à son récent aide-mémoire, que « personne ne devrait se voir refuser un droit reconnu par la loi en raison de l'insuffisance de ses ressources financières ». L'Association explique ensuite que tel est le principe sur lequel se fonde son activité et celle de toutes les associations poursuivant le même objectif.

239. Le Congrès international de Juristes qui s'est tenu à New Delhi a estimé que si l'obligation de fournir l'assistance judiciaire incombait à l'Etat et à la collectivité, en revanche, l'obligation de veiller que cette assistance ainsi que la représentation en justice soient toujours assurées à ceux qui en auraient besoin incombe essentiellement aux professions juridiques. Il ne sera pas inutile de rappeler ici la X^e Conclusion de la Quatrième Commission du Congrès de Delhi, qui est ainsi conçue :

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 qui 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.

240. Nous ne saurions mieux clore cette Section qu'en citant la dernière des conclusions du Congrès de Rio touchant « Les responsabilités des juristes dans une société en voie d'évolution »:

En toutes circonstances le juriste doit s'efforcer d'être un vivant exemple des vertus cardinales de sa profession: l'honnêteté, le désintéressement, la compétence, le courage et le dévouement au service de l'humanité.

L'enseignement du Droit

241. La Quatrième Commission du Congrès de Rio a consacré ses travaux à l'examen du « Rôle de l'Enseignement du Droit dans une société en voie d'évolution ». Nous n'avons pas l'intention de répéter ici les diverses conclusions auxquelles cette Commission a abouti, et qui sont d'ailleurs à la disposition des participants au présent Congrès. On ne peut naturellement que reconnaître qu'elles s'appliquent parfaitement aux pays en voie de développement de l'Asie du Sud-Est et qu'elles sont d'une importance particulière au regard de la nécessité du développement économique et du progrès social.

242. Il convient cependant de faire une place à part au passage suivant de l'Introduction aux Conclusions de la quatrième Commission du Congrès de Rio:

Pour que les juristes des diverses disciplines soient en mesure d'assumer ces responsabilités, il importe que l'enseignement du droit mette l'accent sur certains points et notamment:

- (1) montre comment la législation, en évoluant, contribue à une meilleure organisation des relations économiques et sociales et à une élévation du niveau de vie,
- (2) donne une attention particulière aux règles, aux institutions et aux procédures qui tendent à garantir et à promouvoir les droits des individus et des collectivités,
- (3) forme les étudiants au respect des principes généraux du Droit, de sorte qu'ils prennent conscience de leur portée, comprennent la nécessité d'une justice sociale plus complète et se préparent à défendre les idéaux de leur profession et à lutter pour faire prévaloir le respect du Droit dans la société.

243. Dans la suite de ses conclusions, la Quatrième Commission a examiné comment les Facultés de Droit pourraient donner à leurs élèves une connaissance aussi complète que possible des différentes disciplines juridiques, et a traité successivement des « Programmes d'Etudes », des « Etudiants », du « Corps enseignant » et de « l'Organisation de l'Enseignement du Droit ».

244. L'extrait suivant d'un article écrit par l'Hon. A. R. Cornelius, « Chief Justice » du Pakistan et consacré à « La première conférence judiciaire d'Asie » témoigne du fait que de nombreux pays de l'Asie du Sud-Est attachent une grande importance à la question de l'enseignement du Droit. Cette conférence s'est tenue aux Philippines, et parmi les pays participants, les suivants: la République de Chine, l'Inde, la Malaysia, le Pakistan et la Thaïlande, étaient représentés par les Présidents de leur Cour Suprême, les autres, à savoir le Japon et le Sud Viet-Nam, étant représentés par les Vice-Présidents. L'auteur de l'article s'exprime en ces termes:

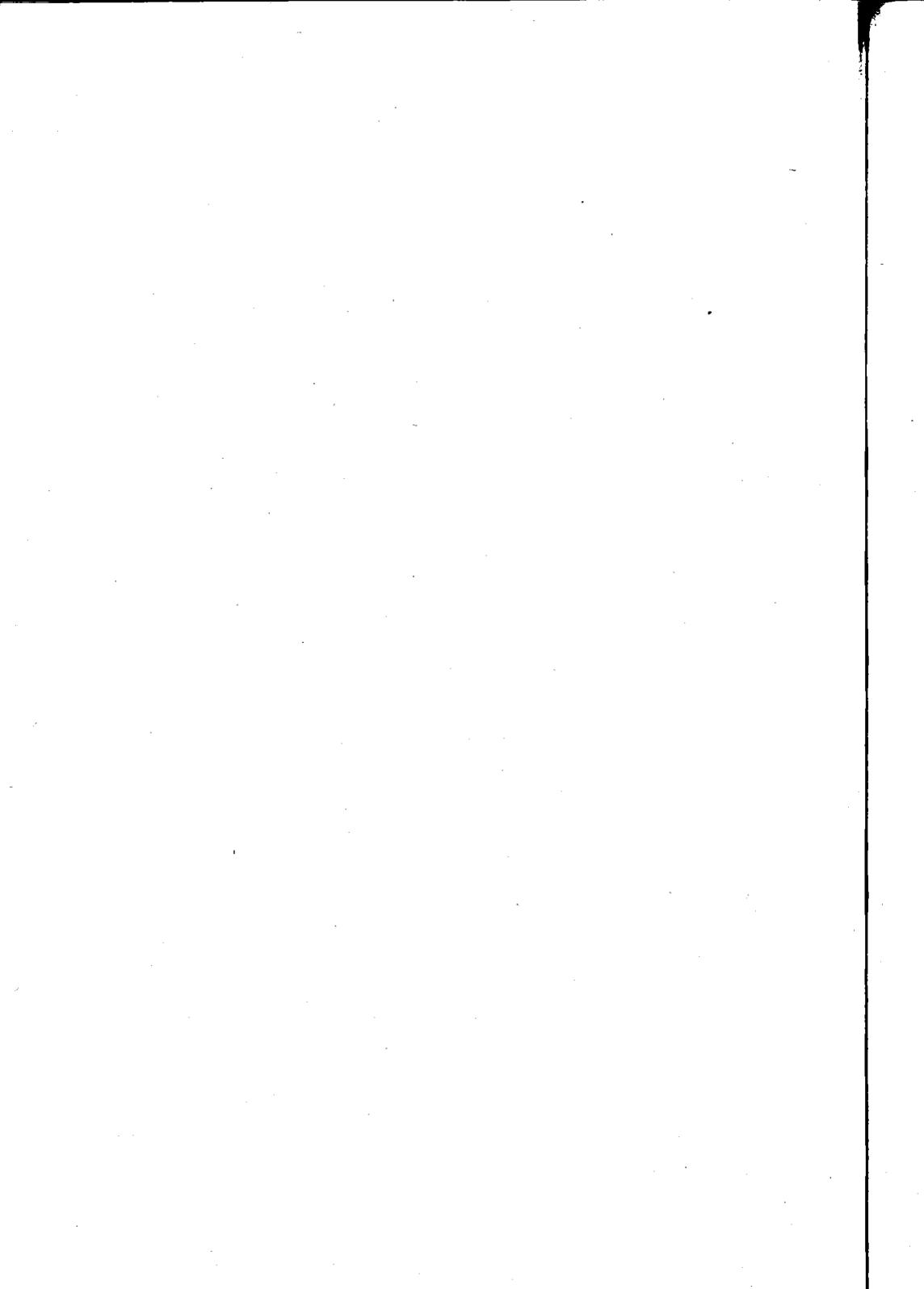
J'ai aussi été impressionné par la véritable importance que les pays participants attachent à la question de l'enseignement du Droit et par le prestige dont le Barreau est entouré dans chacun d'eux. En faisant bien connaître ces lois, et en collaborant à leur application, les avocats sont les véritables agents de la Liberté. J'ai pris conscience du besoin urgent de refondre tout notre système d'enseignement du Droit, aussi bien théorique que pratique, et je suis décidé à ne rien négliger pour relever les normes de notre enseignement sous ces deux aspects.

245. Résumé

- A. En s'interrogeant sur le rôle du juriste dans un pays en voie de développement, il importe de garder en l'esprit les Conclusions des Congrès de Delhi (1959) et de Rio de Janeiro (1962) ainsi que de la Conférence de Lagos, qui ont trait à cette question.
- B. Etant donné que le présent Congrès a pour premier objet d'étudier le rôle du juriste dans les pays en voie de développement de l'Asie du Sud-Est, il convient d'accorder une mention particulière aux conclusions de la troisième Commission du Congrès de Rio de Janeiro ayant trait aux « Responsabilités des Juristes dans une Société en voie d'évolution ».
- C. Si le juriste a dans tous les pays l'obligation de s'intéresser aux problèmes sociaux et économiques, cela est encore plus vrai des pays en voie de développement tels que ceux de l'Asie du Sud-Est, qui ont plus souvent et plus désespérément besoin des services du juriste en ces matières.
- D. Le juriste, en sa qualité d'instrument essentiel de l'ordre social, occupe une position particulière dans la société, et étant donné son entraînement particulier à la réflexion ordonnée, il est capable, et en fait il est tenu, d'apporter une contribution extrê-

mement précieuse au développement économique et au progrès social.

- E. Cette obligation entraîne naturellement celle d'étudier des questions sociales et économiques particulières, telles que la nationalisation, la réforme agraire, l'utilisation des ressources, les mesures de socialisation, les progrès de l'économie, le chômage, la pauvreté et le relèvement des niveaux de vie, et de se tenir bien informé de la situation de son pays.
- F. Les organes constitués des professions juridiques ont le devoir de consacrer une partie de leur temps à l'étude de problèmes sociaux et économiques particuliers et à la recherche de leur solution dans le cadre des lois.
- G. En matière de législation, cette obligation porte sur l'examen des lois existantes et amène le juriste à proposer d'autres instruments juridiques qui seraient plus favorables au développement économique et au progrès social et qui seraient destinés à les remplacer.
- H. En matière de législation, les juristes peuvent donner leurs avis aussi bien à titre individuel que par l'intermédiaire de leurs organisations professionnelles.
- I. Les besoins de la croissance économique dans les pays de l'Asie du Sud-Est entraînent nécessairement l'amendement et parfois la refonte totale de la législation.
- J. Les juristes membres du Parlement ou d'autres organes législatifs, ou encore conseillers juridiques de ces organes, sont plus particulièrement tenus de s'intéresser à l'élaboration des lois.
- K. Dans l'intérêt de la Primauté du Droit, il est hautement souhaitable qu'un juriste au moins figure parmi les membres de chaque Commission ou organisme public.
- L. L'Etat en voie de développement a besoin de juristes de plus en plus nombreux pour s'acquitter des fonctions d'administrateurs. L'étude du Droit Administratif, la nécessité de certains pouvoirs discrétionnaires en matière administrative et l'obligation de limiter l'exercice de ces pouvoirs doivent donc être considérées comme un élément capital de l'étude du Droit.
- M. La Commission réaffirme l'importance qui s'attache à appliquer les Conclusions du Congrès de Rio de Janeiro de 1962 touchant « Le rôle de l'enseignement du Droit dans une société en voie d'évolution ».



VI^{ème} PARTIE
CONVENTIONS ET COURS RÉGIONALES
DES DROITS DE L'HOMME EN ASIE
ET DANS LA RÉGION DU PACIFIQUE

COMITÉ CONSULTATIF

Opportunité de cette question

246. Bien que la Déclaration universelle des Droits de l'Homme adoptée en 1948 représente les objectifs des Etats Membres des Nations Unies, elle ne possède pas encore le statut d'une convention internationale ayant force obligatoire. On admet cependant qu'elle énonce la norme de protection qu'il est souhaitable d'assurer aux droits de l'homme. Certaines constitutions nationales ont repris telle ou telle de ses dispositions et certaines instances lui ont accordé une reconnaissance en justice.

247. L'évolution qui conduira à l'application universelle de cet instrument sera probablement lente et difficile. Toutefois, l'adoption de conventions régionales fondées sur la Déclaration Universelle est à l'étude en diverses parties du monde.

248. En 1950, quinze Etats européens ont signé une Convention des Droits de l'Homme ayant force obligatoire internationale. Deux autres Etats européens se sont ensuite joints à eux. Pour l'essentiel, cette Convention est fondée sur la Déclaration Universelle. Elle n'a pas seulement force obligatoire, mais elle a prévu toute une procédure à laquelle il est possible d'avoir recours. Les deux organes créés par la Convention pour la Protection des Droits de l'Homme, savoir la Commission européenne des Droits de l'Homme et la Cour européenne des Droits de l'Homme, fonctionnent maintenant depuis quelques années.

249. Au Congrès africain sur la Primauté du Droit, qui s'est tenu à Lagos en janvier 1961, sous les auspices de la Commission internationale de Juristes, il fut décidé de favoriser l'adoption d'une Convention régionale africaine des Droits de l'Homme. Dans sa déclaration finale, connue sous le nom de « Loi de Lagos » le Congrès a disposé ce qui suit (Article 4):

qu'afin de donner plein effet à la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, les gouvernements africains devraient étudier la possibilité d'adopter une Convention africaine des droits de l'homme prévoyant notamment la

création d'un tribunal approprié et de voies de recours ouvertes à toutes les personnes relevant de la juridiction des Etats signataires.

250. Deux autres projets de Conventions régionales des Droits de l'Homme sont actuellement à l'examen. Ce sont:

- a) Le Projet de convention panaméricaine pour la Protection des Droits de l'Homme, adopté par le Conseil interaméricain de Jurisconsultes, toujours à l'examen devant l'Organisation des Etats américains;
- b) Le Projet de convention centraméricaine des Droits de l'Homme, patronné par l'organisation « La Liberté par le Droit ».

251. Il a aussi été question de rédiger une Convention des Droits de l'Homme pour le Commonwealth, mais il ne s'agit jusqu'ici que d'une idée qui exige une étude plus approfondie.

252. A plusieurs reprises il a été question de faire adopter une Convention des Droits de l'Homme pour l'Asie, ou pour certaines parties de l'Asie, mais cette idée n'a pas encore reçu de réalisation concrète.

253. Un accord général devrait se réaliser parmi les juristes sur l'opportunité d'une telle Convention. Peut-être le Congrès de l'Asie du Sud-Est et du Pacifique désirera-t-il se déclarer en faveur d'un tel projet et en lancer officiellement l'idée.

254. Il n'est pas nécessaire d'entreprendre dès maintenant la rédaction d'une Convention, mais il serait bon de s'interroger sur les quatre points suivants:

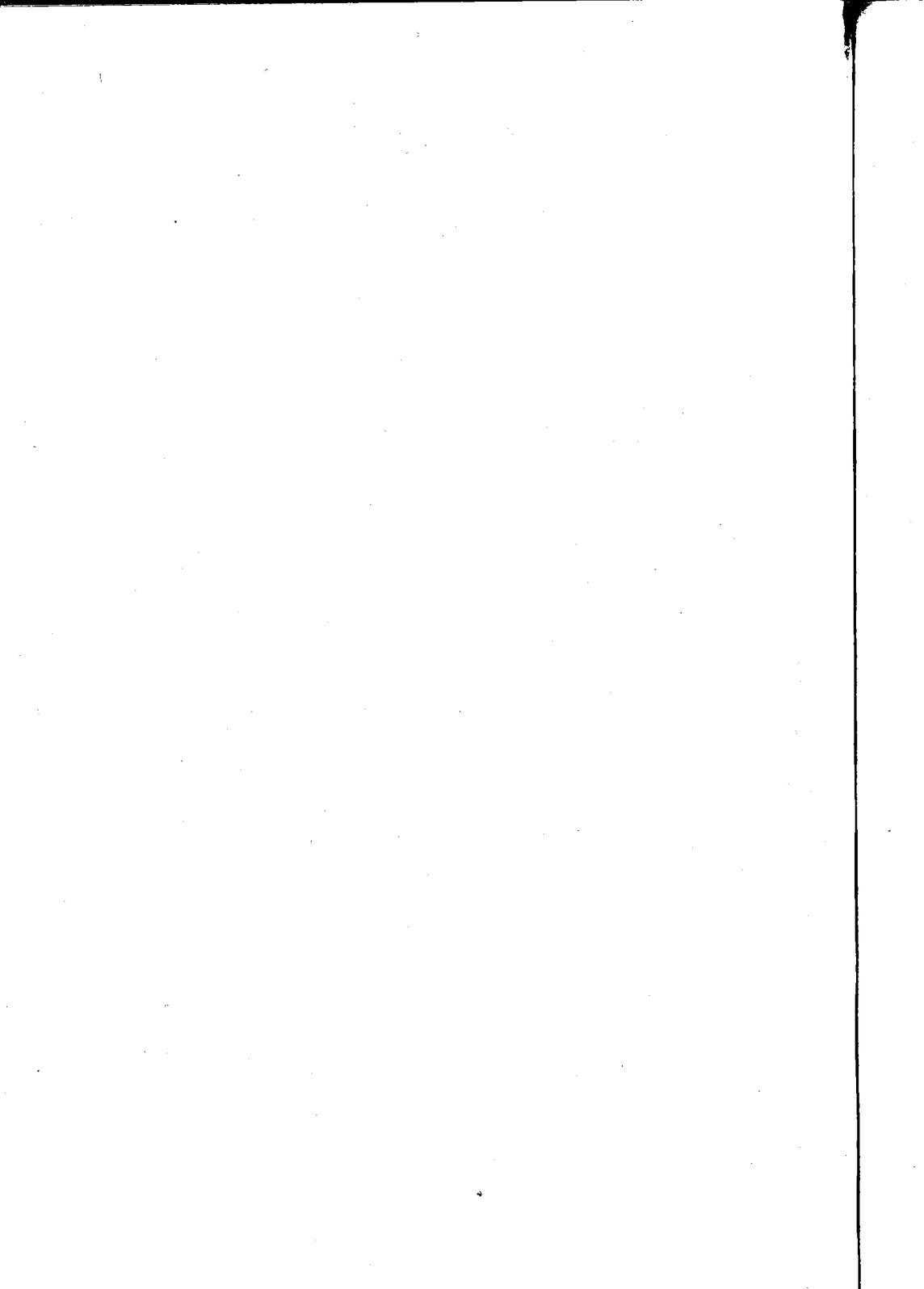
- a) Une ou plusieurs conventions sont-elles nécessaires pour l'Asie?
- b) Quels Etats d'Asie et du Pacifique considéreraient sans doute favorablement ce projet?
- c) Quel Etat, ou quels Etats, seraient disposés à prendre une initiative constructive à cet égard?
- d) Quelles mesures pourraient être prises à la suite du présent Congrès pour « faire démarrer » l'idée?

Création d'un Comité consultatif

255. Il est proposé que dès la séance d'ouverture du Congrès, un Comité consultatif soit créé avec le mandat d'examiner les quatre questions énumérées ci-dessus et de consulter d'autres participants pendant la durée du Congrès. Les recommandations de ce Comité consultatif seraient ensuite soumises au Congrès à sa dernière séance plénière, pour y être débattues et éventuellement transmises à la

Commission. La question de la rédaction d'un projet de Convention acceptable pourrait ensuite être étudiée. La Commission pourrait, si c'était nécessaire, rédiger un tel projet en tenant compte des réponses aux questions *a)* et *b)* ci-dessus et des recommandations qui lui seraient parvenues.

256. Les participants au Congrès auront à leur disposition des exemplaires de la Convention européenne, du projet de Convention panaméricaine et du projet de Convention centraméricaine.



CONGRÈS DES JURISTES DU SUD-EST ASIATIQUE ET DU PACIFIQUE

ECAFE Building, Sala Santitham
Bangkok, 15-19 Février 1965

PROGRAMME

Dimanche 14 février Arrivée et inscription des participants à l'Hôtel Royal

Lundi 15 février

8.00-10.00	Inscription des derniers arrivants
10.00-11.00	Séance inaugurale officielle. Allocution de S. A. R. le Prince Wan Waithayakorn et de S. Ex. Thanat Khoman, Ministre des Affaires Etrangères de Thaïlande. Discours d'ouverture
11.00-11.30	Suspension de Séance
11.30-12.30	Présentation du document de travail. Constitution des commissions
14.30-18.00	Sessions des commissions
18.00-20.00	Réception offerte par S. Ex. le Premier Ministre de Thaïlande, le Maréchal Thanom Kittikachorn
20.00	Souper offert par le Directeur pour l'Asie et l'Extrême Orient de la Fédération Mondiale des Anciens Combattants, et M ^{me} Rex de Costa

Mardi 16 février

9.30-12.30	Sessions des commissions
14.30-18.00	Sessions des commissions
18.00	Réception donnée par l'Association des Femmes Juristes de Thaïlande
21.00-22.00	Réunion du Comité Directeur du Congrès

Mercredi 17 février

9.30-12.30	Sessions des commissions
14.30-18.00	Sessions des sous-comités de rédaction
18.00	Réception donnée par l'Ambassadeur des Philippines et M ^{me} José D. Ingles
21.00-22.30	Réunion conjointe du Comité Directeur du Congrès et des Bureaux des commissions pour examiner les projets de rapports des commissions

Jeudi 18 février

9.30-12.30	Sessions des commissions pour approbation de leurs rapports
14.30-18.00	Séance plénière du Congrès pour examiner les rapports des commissions
20.00	Dîner officiel offert par la Commission. Hôte d'honneur: S. A. R. le Prince Wan Waithayakorn
22.30	Réunion du Comité Directeur du Congrès

Vendredi 19 février

7.00	Visite de la ville
13.00-14.00	Déjeuner à l'Hôtel
14.30-16.30	Séance plénière de clôture
17.30	Réception donnée dans les Jardins du Palais Royal par leurs Majestés le Roi Bhumibol Adulyadej et la Reine Sirikit
19.30	Souper offert par l'Association du Barreau de Thaïlande

Samedi 20 février

Départ des participants

BUREAU DU CONGRÈS

Président d'honneur du Congrès

Hon. SANYA DHARMAKTI, Président de la Cour suprême
de Thaïlande

Président du Congrès

Hon. Justice T.S. FERNANDO, Ceylan

Vice-Présidents du Congrès

ARTURO A. ALAFRIZ, Solicitor Général, République des
Philippines

BOUAVAN NORASING, Ministre de la Justice du Laos

Sir GUY POWLES, Ombudsman, Nouvelle-Zélande

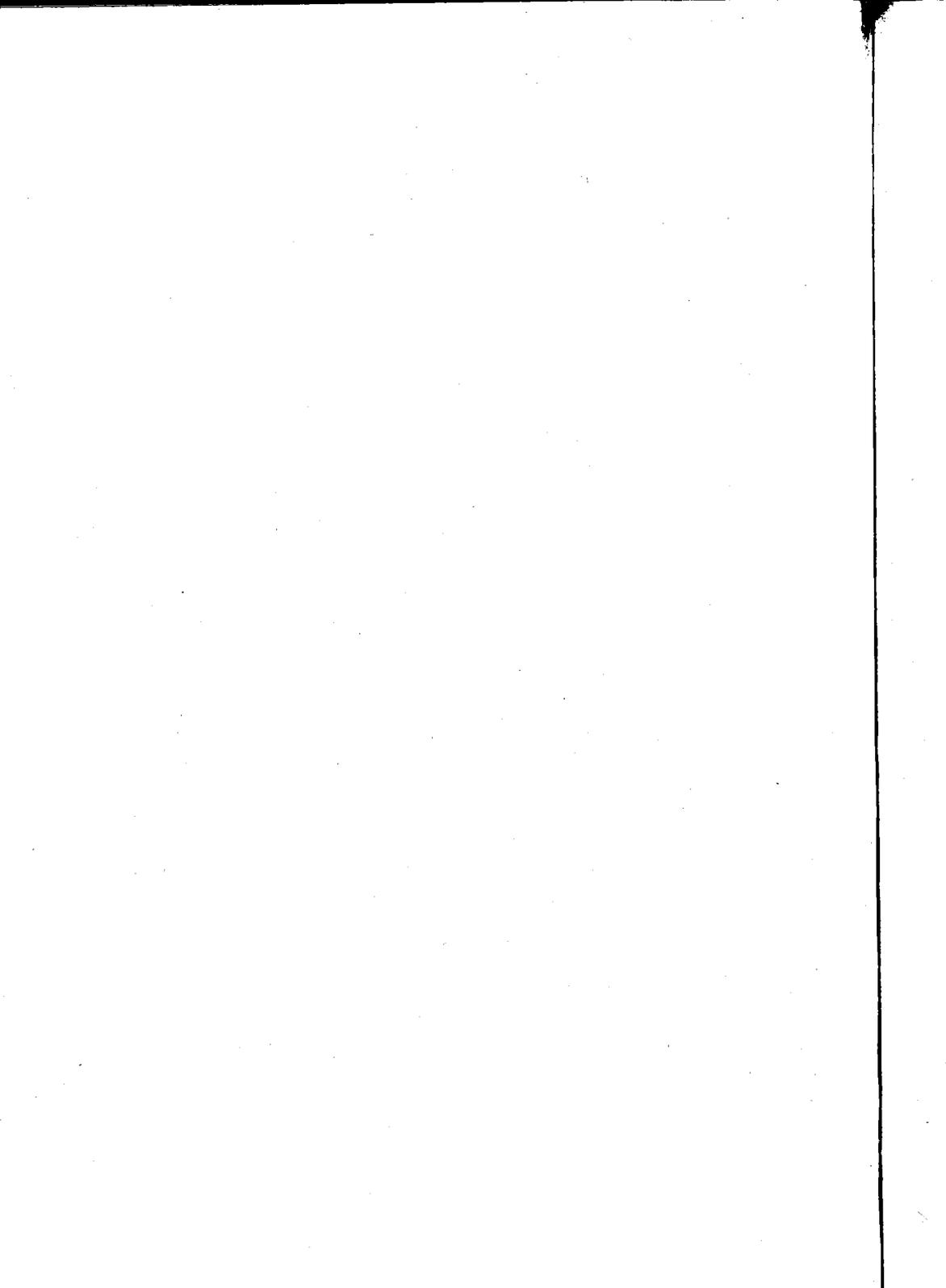
M. C. SETALVAD, ancien Attorney Général, Inde

Hon. H. B. TYABJI, ancien Chief Justice du Sind, Pakistan

DATO S. M. YONG, batonnier de l'Ordre des Avocats,
Malaisie

Secrétaire du Congrès

INDRAVAN N. SHROFF, avocat, Inde



PARTICIPANTS ET OBSERVATEURS

PARTICIPANTS

ABAD SANTOS, VINCENTE / *Philippines*

A.B., LL.M.; Doyen et Professeur de Droit, Université des Philippines;
Membre du Board of Pardons and Parole; Vice-Président de la Société
de Droit International des Philippines.

ABISHEGA-NADEN, GEOFFREY / *Malaysia*

Barrister-at-Law; Avocat et Solicitor, Singapour; Notary Public;
Avocat et Solicitor, Malaisie

AHMAD KHAN, CHAUDRI NAZIR / *Pakistan*

B.Sc., LL.B.; Senior Advocate, Cour Suprême du Pakistan; Ancien
Attorney-General du Pakistan; Ancien Président de l'Association du
Barreau du Pakistan

AHMED, SYED ISHTIAQ / *Pakistan*

Barrister-at-Law; Avocat, High Court, Dacca; Avocat à la Cour
Suprême du Pakistan

ALAFRIZ, ARTURO A. / *Philippines*

LL.M., D.C.L.; Solicitor-General de la République des Philippines;
Président de l'Association des Juristes des Philippines; Membre de la
Commission internationale de Juristes

AMERASINGHE, SIRIMEVAN / *Ceylan*

Barrister-at-Law; Avocat au Barreau de Ceylan; Juge de District,
Trincomalee

ARTHACHINDA, NAI CHOMPOO / *Thaïlande*

Avocat et Solicitor; Membre du Conseil de l'Ordre des Avocats de
Thaïlande; Vice-Président de l'Association des Juristes de Thaïlande

ASHKANASY, MAURICE / *Australie*

C.M.G.; Q.C.; LL.M.; Barrister-at-Law; Vice-Président de la Section
de Victoria de la Commission internationale de Juristes

AUNG, U HLA / *Malaysia*

Avocat; Professeur de Droit Administratif, Université de Singapour;
Ancien Secrétaire Exécutif de l'Institut de Droit de Birmanie

BOONYAPRASOP, MRS. RAEM PROMOBOL / *Thaïlande*

Barrister-at-Law; Ancien Membre du Parlement

BOSE, VIVIAN / *Inde*

Ancien Juge à la Cour Suprême de l'Inde; Ancien Chief Justice de
Nagpur; Président de la Commission internationale de Juristes

BOULOM, Mlle. THONGSY / *Laos*

Chef du Bureau de Documentation du Ministère de la Justice

BRIGHT, CHARLES HART / *Australie*

B.A., LL.B.; Puisne Juge à la Cour Suprême de l'Australie du Sud

CARTWRIGHT, MISS HILARY A. / *Royaume-Uni*

LL.B.; Barrister-at-Law; Membre du Secrétariat de la Commission internationale de Juristes

CHANH, NGUYEN XUÂN / *Vietnam*

Docteur en Droit; Chargé de Cours à la Faculté de Droit de Saigon;
Membre de la Commission de réforme du Code Civil

CONCEPCION, ROBERTO / *Philippines*

Juge à la Cour Suprême des Philippines

COORAY, JOSEPH A.L. / *Ceylan*

LL.B.; Barrister-at-Law, Avocat; Professeur de Droit Constitutionnel
au Collège de Droit de Ceylan

COORAY, N.J. VINCENT / *Ceylan*

Proctor, Cour Suprême de Ceylan; Juge de Paix; Magistrat; Président
de la Société de Droit de Ceylan; Vice-Président de l'Association des
Jeunes Bouddhistes de Ceylan

COQUIA, JORGE / *Philippines*

A.B., LL.B., S.J.D.; Solicitor; Professeur de Droit International à
l'Université de Manille; Secrétaire Exécutif de la Société de Droit
International des Philippines

DAPHTARY, CHANDRA KISAN / *Inde*

M.A.; Barrister-at-Law; Attorney-General de l'Inde; Bâtonnier de
l'Ordre des Avocats de l'Inde

DE SILVA, EDWARD A.G. / *Ceylan*

Avocat au Barreau de Ceylan; Secrétaire de la Section de Ceylan de la
Commission internationale de Juristes

DEVASER, KUNDEN LAL / *Malaysia*

B.A.; Barrister-at-Law; Ancien Membre du Conseil Fédéral de Malai-
sie; Ancien Délégué de la Malaisie aux Nations Unies

DHARMASAKTI, SANYA / *Thaïlande*

Président de la Cour Suprême de Thaïlande; Président du Conseil
de l'Ordre des Avocats de Thaïlande

DICKS, ANTHONY R. / *Hong Kong*

M.A., LL.B.; Barrister-at-Law; Chargé de Recherche en Droit Chinois
à l'Institut Britannique de Droit Comparé et de Droit International;
Ancien Professeur de Droit, Trinity College, Cambridge

DIOKNO, JOSE / *Philippines*

Membre du Sénat des Philippines; Ancien Secrétaire d'Etat à la Justice

DOOLE, GEORGE CLIFT / *Nouvelle-Zélande*

B.A., LL.B., Barrister-at-Law et Solicitor

FERNANDO, THUSEW SAMUEL / *Ceylan*

C.B.E.; Q.C.; LL.B.; Juge à la Cour Suprême de Ceylan; Membre de la Commission des Services Judiciaires de Ceylan; Ancien Attorney-General de Ceylan; Ancien Solicitor-General de Ceylan; Membre de la Commission internationale de Juristes

GAMBOA, MELQUIADES J. / *Philippines*

A.B., LL.M., D.C.L.; Professeur de Droit et Directeur de la Recherche Juridique, Université des Philippines; Vice-Président de la Ligue des Juristes des Nations Unies; Ancien Ambassadeur des Philippines aux Nations Unies; Ancien Ambassadeur en Inde; Ancien Ambassadeur en Grande-Bretagne

GREEN, L.C. / *Malaysia*

LL.B.; Professeur de Droit International et Doyen de la Faculté de Droit de l'Université de Singapour

GREIG, LAURENCE MURRAY / *Nouvelle-Zélande*

B.A., LL.M.; Barrister-at-Law et Solicitor; Secrétaire de la Section de Nouvelle-Zélande de la Commission internationale de Juristes

GROGAN, PETER R. / *Australie*

B.A., LL.B., B.Ec.; Barrister-Law; Chargé de Cours à l'Université de New South Wales; Secrétaire-Général de la Section australienne de la Commission internationale de Juristes

HAHM, PYONG CHOON / *Corée*

LL.B.; Assistant-Professeur de Droit et Secrétaire Exécutif, Département des Sciences Sociales, Institut de Recherche, Université Yonsei, Séoul

HIDAYATULLAH, MOHAMMAD / *Inde*

O.B.E.; M.A.; Juge à la Cour Suprême de l'Inde; Ancien Chief Justice de Nagpur et de Madhya Pradesh

HOGAN, SIR MICHAEL JOSEPH / *Hong Kong*

C.M.G.; B.A.; LL.D.; Chief Justice de Hong Kong; Ancien Foundation Scholar, Université de Dublin; Ancien Solicitor-Général de Palestine; Ancien Attorney-Général de Malaisie

HU, HENRY H.L. / *Hong Kong*

B.A.; Docteur en Droit; Barrister-at-Law; Ancien Secrétaire de l'Association du Barreau de Hong Kong

IBRAHIM, AHMAD BIN MOHAMED / *Malaysia*

M.A.; Barrister-at-Law; Avocat-Général de l'Etat de Singapour; Ancien Membre du Conseil Législatif de Singapour

JAYAKUMAR, SHUNMUGAM / *Malaysia*

Avocat et Solicitor, High Court de Singapour; Doyen-Adjoint de la Faculté de Droit de l'Université de Singapour

KABES, VLADIMIR M. / *Etats-Unis*

LL.D., M.C.L.; Secrétaire-Exécutif de la Commission internationale de Juristes

KASEMSRI, MISS M.R. SERMSRI / *Thaïlande*

M.A., LL.B.; Barrister et Solicitor; Vice-Présidente Régionale de l'Association Internationale des Femmes Juristes

KAZI, IQBAL HASSAN / *Pakistan*

LL.B.; Avocat à la Cour d'Appel du Pakistan Occidental et à la Cour Suprême du Pakistan

KEITH SELLAR, FORBES / *Malaysia*

B.A.; Avocat et Solicitor (Malaisie et Singapour); Ancien Secrétaire du Conseil de l'Ordre des Avocats de Malaisie

KELLERSON, ROBERT / *France*

Licencié en Droit; Licencié ès Lettres; Membre du Secrétariat de la Commission internationale de Juristes

KHAMMOUY, PHOTHIVONG / *Laos*

Président de la Cour d'Appel du Sud-Laos

KHETARPAL, SURAJ PARKASH / *Malaysia*

B.Sc., LL.M., Ph.D.; Barrister-at-Law; Professeur de Droit à l'Université de Singapour; Secrétaire de l'Association des Ecoles de Droit et des Professeurs de Droit du Sud-est Asiatique

LE-TAI TRIEN / *Vietnam*

Licencié en Droit; Docteur en Droit privé; Docteur en Droit public; Juge à la Cour de Cassation; Président de la Section Nationale du Vietnam de la Commission internationale de Juristes

MACBRIDE, SEAN / *Irlande*

Senior Counsel au Barreau irlandais; Senior Counsel au Barreau du Ghana; Ancien Ministre des Affaires Etrangères d'Irlande; Signataire des Statuts du Conseil de l'Europe, de la Convention européenne des Droits de l'Homme et de la Convention de Genève; Secrétaire-Général de la Commission internationale de Juristes

MCLEROY, ROY GRANVILLE / *Nouvelle-Zélande*

Ph.D., LL.D.; Barrister-at-Law; Ancien Maire-Adjoint de la ville d'Auckland

MIRZA, AKBAR HYAT / *Pakistan*

Barrister-at-Law; Avocat, High Court, Dacca; Avocat à la Cour Suprême du Pakistan

MONTEMAYOR, JEREMIAS U. / *Philippines*

B.A., LL.B.; Doyen du Collège de Droit de l'Université Ateneo de Manille; Président du Conseil des Travailleurs Agraires des Philippines

MORICE, JEAN C.J. / *Cambodge*

Docteur en Droit; Avocat général en congé spécial; Vice-Président du Conseil Supérieur des Français à l'Etranger; Chargé de cours à la

Faculté de Droit du Cambodge et à l'Institut National de la France d'Outre-Mer à Paris

MUNRO, SIR LESLIE KNOX / *Nouvelle-Zélande*

K.C.M.G., K.C.V.O.; M.P.; LL.M., Hony.LL.D.; Ancien Représentant Permanent de la Nouvelle-Zélande auprès des Nations Unies; Ancien Président de l'Assemblée Générale des Nations Unies; Ancien Secrétaire-Général de la Commission internationale de Juristes; Membre de la Commission internationale de Juristes

MUTUC, AMELITO R. / *Philippines*

Ancien Ambassadeur des Philippines aux Etats-Unis; Ancien Secrétaire Exécutif du Gouvernement des Philippines; Ancien Professeur de Droit

NARAYANA RAO, N.S. / *Inde*

B.A., LL.B.; Avocat, Professeur de Droit honoraire au Collège de Droit de Bangalore; Ancien Président de l'Association du Barreau de Bangalore; Ancien Président de la Commission de Juristes de l'Etat de Mysore

NETISASTR, LUANG CHAMROON / *Thaïlande*

Avocat et Solicitor au Barreau thaïlandais; Membre du Conseil de l'Ordre des Avocats de Thaïlande; Ancien Président de la Cour Suprême de Thaïlande

NITISAR, LUANG PRAKOB / *Thaïlande*

Avocat et Solicitor au Barreau thaïlandais; Membre du Conseil de l'Ordre des Avocats de Thaïlande; Membre de l'Assemblée Constituante de Thaïlande

NGÔ BÁ THÂN, MME / *Vietnam*

LL.D., M.C.L., Secrétaire-Générale de l'Institut de Droit Comparé de Saïgon; Directrice des Etudes Scientifiques, Faculté Internationale pour l'Enseignement du Droit Comparé

NORASING, Mlle BOUN SORMALY / *Laos*

Chef du Bureau Pénal du Ministère de la Justice

ODA, SHIGERU / *Japon*

LL.D., J.S.D.; Professeur de Droit International à l'Université de Tokyo

ONG, HOCK-THYE / *Malaysia*

LL.B.; Barrister-at-Law; Juge à la High Court de Malaisie

PADMANABHAN, SUBBARAYA / *Inde*

B.Sc., B.L.; Avocat au Barreau de Madras

PATTABONGSE, NAI PRAVAT / *Thaïlande*

Membre du Conseil de l'Ordre des Avocats de Thaïlande; Ancien Président de la Cour Suprême de Thaïlande

PHAVONGSAY / *Laos*

Procureur Général à la Cour d'Appel du Laos Central

PHIMMASONE, PHOUVONG / *Laos*

Magistrat; Directeur Général du Ministère de la Justice; Ancien Procureur Général du Royaume

PIGGOTT, JOHN BRUCE / *Australie*

C.B.E.; LL.B.; Notary Public; Ancien Président du Law Council d'Australie; Ancien Président de la Société de Droit de Tasmanie du Sud

POWLES, SIR GUY / *Nouvelle-Zélande*

K.V.E., C.M.G., E.D.; LL.B.; Barrister et Solicitor; Commissaire Parlementaire (Ombudsman); Ancien Haut Commissaire de Nouvelle-Zélande en Inde et à Ceylan

PRAMOJ, M.R. SENI / *Thaïlande*

Avocat et Solicitor au Barreau de Thaïlande; Membre du Conseil de l'Ordre des Avocats de Thaïlande; Professeur de Droit à l'Université de Thammasat; Ancien Premier Ministre de Thaïlande; Ancien Ambassadeur de Thaïlande à Washington

RAHMAN, HUSSANALLY / *Pakistan*

Barrister-at-Law; Vice-Chancelier de l'Université du Sind

RAJURS, CHANDRAKANT M.P. / *Inde*

B.A., B.L.; Avocat; Secrétaire de la Commission de Juristes de l'Etat de Mysore

REDDY, H.F.M.R. / *Inde*

B.A., LL.B.; Avocat; Ancien Président de la Commission de Juristes de l'Etat de Mysore

REILLY, HOWARD VINCENT / *Australie*

B.A., LL.B.; Solicitor; Vice-Président de la Section Australienne de la Commission internationale de Juristes

SADASIVAYYA, M. / *Inde*

B.A., B.L.; Juge à la High Court de Mysore; Ancien Secrétaire du Département Juridique du Gouvernement de Mysore

SANKOSIK, NAI UTITT / *Thaïlande*

Procureur; Membre du Conseil de l'Ordre des Avocats de Thaïlande

SAVADY, KHAMSOUK / *Laos*

Président de la Cour d'Appel du Nord Laos

SELVARAJAH, CHELLIAH / *Malaysia*

Barrister-at-Law; Avocat et Solicitor; Secrétaire de la Section de Malaysia de la Commission internationale de Juristes

SETALVAD, MOTILAL CHIMANLAL / *Inde*

B.A., LL.B.; Senior Advocate à la Cour Suprême de l'Inde; Ancien « Attorney-General » de l'Inde; Ancien Président de la Indian Law Commission; Ancien Délégué de l'Inde au Conseil de Sécurité et à l'Assemblée Générale des Nations Unies

SHARMA, GYAN SWARUP / *Inde*

M.A., LL.M., J.S.D.; Professeur de Droit; Doyen de la Faculté de Droit de l'Université du Rajasthan; Vice-Président de l'Association des Ecoles de Droit et des Professeurs de Droit du Sud-Est Asiatique

SHINN, DONG WOOK / *Corée*

B.A., LL.M.; Professeur de Droit International à l'Université Konkuk, Séoul

SHROFF, INDRAVADAN N. / *Inde*

LL.B.; Attorney-at-Law à la High Court de Bombay; Avocat à la Cour Suprême de l'Inde; Secrétaire Adjoint de la Commission de Juristes de l'Inde

SHUM, CHEUK YUM / *Hong Kong*

LL.B.; Barrister-at-Law; Magistrat, Hong Kong

SUVARNASORN, NAI PRAMOOL / *Thaïlande*

Membre du Conseil de l'Ordre des Avocats de Thaïlande; Professeur de Droit à l'Université de Thammasat; Ancien Juge à la Cour Suprême de Thaïlande

SWAMINADHAN, S. GOVIND / *Inde*

M.A.; Barrister-at-Law; Avocat au Barreau de Madras

ST. JOHN, EDWARD / *Australie*

Q.C.; B.A.; Membre du Barreau Australien; Président de la Section Australienne de la Commission internationale de Juristes; Vice-Président de l'International Law Association (Section Australienne)

TAMBIAH, HENRY WIJAYAKONE / *Ceylan*

Q.C.; B.Sc., LL.B., Ph.D.; Juge à la Cour Suprême de Ceylan; Ancien Professeur de Droit Romain et de Jurisprudence au Collège de Droit de Ceylan

TÓTH, JÁNOS / *Suisse*

Docteur en Droit; Docteur ès Sciences Politiques; Privat-docent à l'Université de Genève; Membre du Secrétariat de la Commission internationale de Juristes

TRIKAMDAS, PURSHOTTAM / *Inde*

B.A., LL.B.; Barrister-at-Law; Senior Advocate à la Cour Suprême de l'Inde; Ancien Secrétaire du Mahatma Gandhi; Ancien Membre de l'Assemblée Législative; Ancien Délégué de l'Inde aux Nations Unies; Membre de la Commission internationale de Juristes

TRINDADE, FRANCIS ANTHONY / *Malaysia*

M.A., LL.B.; Professeur Assistant à la Faculté de Droit de l'Université de Singapour

TWANMOH, JOSEPH K. / *Taiwan*

B.A., LL.B., J.S.D.; Attorney-at-Law; Ancien Secrétaire-Général « Judicial Yuan »; Ancien Secrétaire-Général « Executive Yuan »; Ancien Professeur de Sciences Politiques et de Droit Public à l'Université Centrale Nationale

TYABJI, HATIM BUDRUDDIN / *Pakistan*

M.A.; Barrister-at-Law; Ancien Chief Justice du Sind; Ancien Chief Draftsman au Ministère de la Justice du Pakistan; Membre de la Commission internationale de Juristes

VAKIL, NAVROZ B. / *Inde*

B.A., LL.M.; Attorney-at-Law; Ancien Solicitor auprès du Gouvernement Central de Bombay

VENKATARAMIAH, E.S. / *Inde*

B.A., LL.B.; Avocat; Professeur de Jurisprudence, Bangalore; Président de la Commission de Juristes de l'Etat de Mysore

VIMOLNART, PHRA MANUVET / *Thaïlande*

Ancien Président de la Cour Suprême de Thaïlande

VUONG, VAN BAC / *Vietnam*

Licencié en Droit; D.E.S. de Droit privé; D.E.S. de Droit public; Avocat à la Cour d'Appel de Saigon; Membre du Conseil de l'Ordre des Avocats; Professeur de Sciences Politiques à l'Université de Dalat; Secrétaire-Général de la Section Nationale du Vietnam de la Commission internationale de Juristes

VÚ-QUÔC-THUC / *Vietnam*

Agrégé de Droit; Professeur à la Faculté de Droit de Saigon; Ancien Ministre de l'Education Nationale

WEERAMANTRY, LUCIAN GREGORY / *Ceylan*

B.A.; Barrister-at-Law; Avocat au Barreau de Ceylan; ancien Secrétaire de la Section de Ceylan de la Commission internationale de Juristes; Ancien Secrétaire de l'International Law Association (Section de Ceylan); Membre du Secrétariat et Conseiller pour les Affaires Asiatiques de la Commission internationale de Juristes

WHITE, JOHN CHARLES / *Nouvelle-Zélande*

M.B.E., LL.M., Barrister et Solicitor; Ancien Président de la « Law Society » du district de Wellington; Vice-Président de la Section de Nouvelle-Zélande de la Commission internationale de Juristes

WHITLAM, EDWARD GOUGH / *Australie*

Q.C.; M.P.; B.A., LL.B.; Barrister; Membre du Parlement et Chef Adjoint de l'Opposition au Parlement Australien

WOOD, DOUGLAS R. / *Nouvelle-Zélande*

Conseiller de la Couronne; Ancien Président de la Section de Nouvelle-Zélande de la Commission internationale de Juristes

YAP, YEOK SIEW SHELLEY / *Malaysia*

LL.B.; Barrister-at-Law; Avocat et Solicitor, Sabah et Brunei; Registrar et Administrateur-Général, Nord Bornéo

YONG PUNG HOW / *Malaysia*

M.A., LL.B., Avocat et Solicitor; Président de la Section de Malaysia de la Commission internationale de Juristes

YONG, DATO S.M. / *Malaysia*

LL.B., D.S.P., J.M.N., C.St.J.; Barrister-at-Law; Avocat et Solicitor, Malaisie; Juge de Paix; Bâtonnier de l'Ordre des Avocats de Malaisie; Vice-Président de la Section de Malaysia de la Commission internationale de Juristes

YUASA, KYOZO / *Japon*

Barrister-at-Law; Ancien Professeur de Droit Comparé à l'Université Kwansei Gakuin; Ancien Conseiller Juridique de la Section Economique et Scientifique au Grand Quartier Général du Commandement Suprême des Forcés Alliées, Tokyo

ZAINAL ABIDIN, ZAIN AZAHARI / *Malaysia*

Barrister-at-Law; Ancien Secrétaire du Conseil de l'Ordre des Avocats de la Fédération de Malaisie

OBSERVATEURS

Organisations

International Law Association

Maj. Gen. Professeur SUK PERUNAVIN, Université de Thammasat

International Bar Association

NAI SANSERN KRAICHITTI, Secrétaire-Général du Barreau thaïlandais

Fédération internationale des Femmes Juristes

M.R. SERMSRI KASEMSRI, LL.B., M.A., quatrième Vice-Présidente Régionale

World Peace Through Law Center

NAI SOMPONG SUCHARITKUL, Secrétaire du Ministre des Affaires Etrangères, Bangkok

Ligue Internationale des Droits de l'Homme

SOMNUK PEJRPRIM, Avocat, Bangkok

Fédération Mondiale des Associations pour les Nations Unies

RONALD D. LEVIN, B.A., LL.B., Assistant du Secrétaire-Général

Fédération Mondiale des Anciens Combattants

Col. POON WONGVISES, Directeur Général par interim de l'Organisation thaïlandaise des Anciens Combattants

Institut International de la Presse

AMITABHA CHOWDHURY, Directeur du Programme pour l'Asie de l'Institut international

Amnesty International

NORMAN S. MARSH, M.A., B.C.L.; Barrister-at-Law; Directeur de l'Institut Britannique de Droit International et de Droit Comparé;

Ancien « Fellow » de University College, Oxford; Ancien Secrétaire-Général de la Commission Internationale de Juristes

The Asia Foundation

WILLIAM J. KLAUSNER, Spécialiste des Programmes, Bangkok

The Ford Foundation

WALTER A. RUDLIN, Représentant de la Fondation Ford, Kuala Lumpur

Observateurs à titre individuel et experts

VAN DAL, A.J.M. / *Pays-Bas*

Avocat à la Cour Suprême des Pays-Bas; Vice Président de la Commission internationale de Juristes

DEBEVOISE, ELI WHITNEY / *Etats-Unis*

Attorney-at-Law; Ancien Conseiller Juridique du Haut Commissariat des Etats Unis en Allemagne; Membre de la Commission internationale de Juristes

FEDERSPIEL, PER T. / *Danemark*

Avocat; Député au Parlement Danois; Ancien Président de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe; Ancien Ministre; Ancien Délégué à l'Assemblée Générale des Nations Unies; Membre de la Commission internationale de Juristes

NABUCO, JOSE T. / *Brésil*

Attorney-at-Law; Ancien Président de l'Institut Brésil-Amérique; Vice-Président de la Commission internationale de Juristes

SHAWCROSS, The Rt. Hon. LORD / *Royaume Uni*

Q.C.; Ancien Attorney-Général; Ancien Président du Board of Trade; Ancien Procureur-Général du Royaume Uni au Tribunal Militaire International de Nuremberg; Ancien Délégué aux Nations Unies; Ancien Président du Conseil de l'Ordre des Avocats d'Angleterre et du Pays de Galles; Membre de la Commission internationale de Juristes

TALLIN, GEORGE P.R. / *Canada*

Q.C.; B.A., L.B.; Doyen de l'Ecole de Droit du Manitoba; Président du Labour Board du Manitoba

TUCK, EDWARD HALLAM / *Etats Unis*

B.A., LL.B.; Attorney-at-Law

VASAK, KAREL / *France*

Docteur en Droit; Chargé de Cours à la Faculté de Droit de Strasbourg; Administrateur Principal au Conseil de l'Europe; Ancien Secrétaire-Général de l'Association des Juristes Européens

OBSERVATEURS THAÏLANDAIS

Membres du conseil de l'Ordre des Avocats

Nai LECK CHUNNANONDA, *Vice-President*

Nai CHITTI TINGSABADH

PHRA DULYABAGYA

LUANG ARTHANART

Nai KAMOL VANAORAPA

Nai CHOTE SUWANABODHISRI

Nai PRAPONE SATAMAN

Nai PRAKOB HUTASINGH

LUANG ARTHAPRICHA

Nai POTE PUSPAKOM

Nai FUANG RAJATA PHAN

Membres de la sous-commission des Relations Internationales du Barreau de Thaïlande

Nai SOMNUK PEJPRIM

Nai WIKROM MAOLANOND

Nai VITHUN DEBPITAKS

Nai PRAPASNA AUychAI

Nai PAISARL KOOMALAYAVISAI

Nai AMNAK KHLAISANG

Nai SUTHAM PATRAKOM

Nai KANUANG LUCHAI

Nai THANIN KRAIVIXIEN

Nai CHAMRAS KEMACHARU

Nai PREDI KASEMSUP

Membres du Comité de l'Association des Juristes thaïlandais

Nai SADUP MASGUL

Nai MANI SUKAVIRAT

Nai PHAYONG THANYASAENSOOK

Nai SANONG TUCHINDA

Nai SOMNUK EAMPRECHA

Nai VAN CHANSUE

Nai YAN VINITNAIYAPHAH

Nai MARUT BUNNAG

Nai VITHAN VATHANATHAM

Nai PRADHAN DUANGGRATANA

Nai PRADIT BRAHMBHATTI

Nai LIEW-LALONG BUNNAG

Membres du Comité de l'Association des Femmes Juristes

Mrs. KANITHA WICHIECHAROEN, *Presidente*

Mrs. CHALORCHIT CHITTARUDDHA, *Vice-Présidente*

Mrs. SONGSAENG MEKSAWAN, *Vice-Présidente*

Khun SUPATRA S. MEECHUTHON

Mrs. NANDAKA SUPRABATANANDA

Mrs. PRACHOOM CHAIYARATANA

Dr. VAREE VICHAYANOND

Professeurs à l'Institut de Formation juridique du Barreau de Thaïlande

LUANG SARANAYA PRASASNA

Nai KITTI SIHANONTH

Nai PUNNO SUKHADARSANIYA

LUANG SRIRAJBURUS

Nai CHOKE CHARUCHINDA

Membres du Comité du Club des Avocats

Nai CHARUS PAUNG-PUG DEE

Nai C. BOOBPHAVES

Nai SAWAI SENAKAN

Colonel SUNTHORN KEMUNGKORN

Nai ROON KWEANGSOBHA

Nai WIRYA KIRDSIRI

Nai BINYAKIAT ARJUNAKA

Nai WONGSE VIRAPONGSE

Nai THAMRONG SUNDARAKOOL NA

CHOLBURI

Nai PRIENG ROJANARUS

Nai SENI VADIN

Nai PLIEN RERMKOSKUL

Nai YAI SAJYATVIN

Secrétaire-général du Conseil de la Magistrature

Dr. YOOD SANG-UTHAI

Université de Thammasat

Secrétaire général: Prof. SOMTHOB SUVARNASUDDHI

Doyen de la Faculté de Droit: Prof. PHYA ARTHAKARIYA-NIBHONDA

Professeurs:

Prof. VICHITR LULITANANDA	Dr. WICHIAN WATANAKUN
LUANG SUTIMON-NARUNART	Mr. BAJR ISTASENA
Prof. LUANG PRASERT-MANUKITCH	Mr. PRAPASNA OUAYCHAI
Prof. LUANG SRIPRIJA	Mr. PRAMUK SWASDIMONGKOL
Prof. SA-ARD NAVYCHAROEN	Mr. MAITRI TANTEM SAPYA
Prof. PRAYOON KANCHANADUL	M. R. KITTINADDA KITIYAKARA
Prof. KASEM UDYANIN	M. R. TONGNOI TONGYAI
Prof. SONGGRANT NIYOMSEN	LUANG SUTHIVART-NARUEPUT
	Police Lieut. Col. CHAI SEVIKUL

Université de Chulalongkorn

Secrétaire-Général: Nai SUPACHAI VANICHVATNA

Doyen de la Faculté des Sciences Politiques: Nai KASEM UTYANIN

Professeurs de Droit:

Nai SOMPOP HOTRAKIT	Nai PRAVEEN SUCHARTIKUL
Nai DETCHART VONGKOMOLCHET	Nai PONG MILINTRANKUL
Nai ANUMAT CHAISMOOT	Nai SANGA LINASMITA
PHRA VORBAKDI PIBUL	Nai SOMSAK XUTO
Nai SUTHA SASTREE	Nai SNAN KATUTAT
Nai TAM SURATIN	Nai MATHEE DULYACHINDA
Nai RATNA SRIKRAIVIN	M. L. DELEKRIT SNITWONG
Nai UMPORN CHANTRAVICHIT	Nai SERN PUNNAHITANON

SÉANCE PLÉNIÈRE D'OUVERTURE

15 Février 1965

L'HONORABLE SANYA DHARMAKATI, Président d'honneur du Congrès et Président de la Cour suprême de Thaïlande, ouvre la séance et invite le représentant de son Excellence le Premier Ministre, son Altesse Royale le Prince WAN WAITHAYAKORN, à prendre la parole.

Le PRINCE WAN: M. le Président, MM. les participants, Excellences, Mesdames et Messieurs. Le Premier Ministre regrette vivement de ne pouvoir être parmi vous en personne. J'aurai donc l'honneur de lire de sa part le message qu'il avait préparé à votre intention:

C'est pour moi un grand honneur d'avoir été aimablement invité par le Président à prendre la parole devant ce Congrès, car je sais que je ne manquerai pas de me trouver au milieu des juristes les plus éminents de notre partie du monde. Le Congrès des juristes de l'Asie du Sud-Est et du Pacifique offre au gouvernement et au peuple de Thaïlande une mémorable occasion de mettre à votre disposition toutes les ressources de notre hospitalité et tous les agréments que peut offrir notre pays. C'est pourquoi, en cette heureuse circonstance, je suis très heureux de vous souhaiter, au nom du Gouvernement de Sa Majesté et du peuple Thaï, ainsi qu'en mon nom personnel, une très cordiale bienvenue en Thaïlande.

Comme vous le savez sans doute déjà, le présent Congrès est organisé sur le plan régional par la Commission internationale de Juristes qui, depuis sa création, s'est consacrée à soutenir et à faire progresser, dans le monde entier, ces principes de justice qui sont le fondement de la Primauté du Droit. Pour nous tous dans cette région, il est extrêmement réconfortant de pouvoir nous réunir afin de rechercher le moyen de réaliser les louables desseins vers lesquels tend la notion de Primauté du Droit et, en particulier, d'examiner cette notion en tant qu'idée-force. Je ne m'attarderai pas sur les diverses conséquences que l'on pourrait tirer de l'idée elle-même, car elles doivent, en effet, vous être très familières. Tout ce que j'ai besoin de faire à cet égard, me semble-t-il, c'est de réaffirmer ma conviction — que tous ici, j'en suis sûr, vous partagez — que si l'on veut que la Primauté du Droit l'emporte, et par conséquent que la société soit ordonnée et bien gouvernée, ce ne sont pas seulement les droits politiques de l'individu, mais aussi ses droits sociaux et économiques qui devraient être reconnus et défendus. Tel est, je crois, le fond de l'idée que nous sommes réunis pour examiner. Ce qui m'intéresse particulièrement, toutefois, c'est que la voie à suivre pour se rapprocher de ces idéaux passe, comme il est normal, par une réunion d'hommes et de penseurs éminents, comme celle-ci, juristes ou praticiens du droit. Je ne peux concevoir aucune société qui puisse à notre époque impunément se passer des nourritures intellectuelles que les membres de ses professions libérales doivent lui fournir. Dans le domaine particulier qui va faire l'objet de vos entretiens, il est certain que la contribution peut-être la plus importante et la plus valable vers le progrès devra venir des professions juridiques, qui groupent aussi

bien des universitaires que des praticiens du droit. J'ai donc constaté avec plaisir que vous consacrez une partie de vos débats à l'examen du rôle essentiel que vos professions doivent jouer dans la société.

J'ai également été très heureux d'apprendre que vous aurez l'occasion d'étudier les possibilités qui s'offrent d'éliminer les nombreux obstacles qui empêchent encore la Primauté du Droit de régner partout. On a fait valoir, à de nombreuses reprises, que les progrès de cette notion de Primauté du Droit sont ralentis par l'existence de tensions internationales et que la paix et la stabilité sont les éléments essentiels de sa croissance. Il a toujours été parmi les objectifs avoués du Gouvernement Thaï de chercher à éliminer les tensions dans les relations internationales; aussi suis-je fier et heureux de dire que notre politique, fondée à la fois sur une profonde conviction et sur l'expérience, contribue elle aussi à nous rapprocher du moment où la Primauté du Droit sera solidement établie dans le monde.

Dans la Région de l'Asie du Sud-Est et du Pacifique, nos populations sont loins de représenter un groupe homogène. En effet, nous représentons au total 1 milliard 700 millions d'hommes, soit plus de la moitié de la population du globe. Aucune race, aucune croyance religieuse, aucune tradition historique ou culturelle n'est commune à l'ensemble de la région. Nos difficultés diffèrent d'un pays à l'autre, et elles diffèrent aussi en bien des cas, de celles qu'éprouvent les autres peuples du monde. Mais en dépit de tout cela, j'en conserve la ferme espoir, les travaux de ce Congrès démontreront que nos difficultés actuelles sont parfaitement solubles, peuvent parfaitement être résolues et que des solutions peuvent y être recherchées dans le progrès et le respect de la Primauté du Droit.

Mesdames et Messieurs, au nom du Premier Ministre, j'ai maintenant l'honneur de déclarer ouvert votre Congrès.

L'HONORABLE SANYA DHARMAKTI donne alors la parole au Président de la Commission internationale de Juristes, M. VIVIAN BOSE (Inde), qui prononce l'allocution suivante:

M. BOSE: « Au nom de la Commission internationale de Juristes, je suis heureux d'accueillir ceux qui ont répondu à notre invitation et qui sont venus, certains de très loin, pour prendre part au présent Congrès. J'adresse également les remerciements de la Commission aux autorités Thaï pour l'empressement et la grande courtoisie qu'elles ont montrés à notre égard et pour leur coopération en tout ce qui a touché à l'organisation de nos travaux. Je voudrais remercier en premier lieu le Gouvernement royal de Thaïlande, qui nous a invités à nous réunir ici et qui nous a fait bénéficier de nombreuses facilités. Son Excellence le Premier Ministre, le Maréchal Thanom Kittikachorn, avait bien voulu ouvrir lui-même notre Congrès, mais comme il n'a pas pu être parmi nous, c'est Son Altesse Royale le Vice Premier Ministre, le Prince Wan Waithayakorn, qui a bien voulu donner lecture de son discours. Je remercie le Prince Wan, qui est l'un des distingués représentants de son pays auprès des hautes instances internationales. Nous avons également à exprimer notre gratitude à Son Excellence M. le Ministre des Affaires étrangères, le Colonel Thanat Khoman, juriste distingué, qui a bien voulu, lui aussi, prendre la parole devant nous aujourd'hui. Nous avons aussi bénéficié de l'aide précieuse de ses collaborateurs, en particulier de M. Jotisi Devakul, Chef du Département des Organisations internationales, de M. Thanom Nophawan, Chef de la Division des Conférences inter-

nationales, et de Nai Sompong Sucharitkul, son secrétaire particulier. Le Président de la Cour suprême de Thaïlande a bien voulu accepter la présidence d'honneur de notre Congrès. Le Secrétaire général de la Cour suprême, également Secrétaire général de l'Association des avocats thaï, Sansern Kraichitti a travaillé en contact étroit avec notre Secrétariat de Genève pour mettre au point les nombreuses dispositions de détail qu'exigeait le succès du Congrès. Les Membres de l'Association des avocats de Thaïlande et, en particulier, les membres de la Sous-Commission des relations internationales, les membres du Comité directeur de l'Association des femmes juristes, et tous ceux et toutes celles qui nous ont fait bénéficier de leur hospitalité et de leur aide, ont aussi droit à nos plus sincères remerciements. »

Le Président d'honneur prend alors la parole :

« Ce jour est en effet pour moi, un jour des plus heureux, puisqu'il m'offre l'honneur et le plaisir insignes de me trouver parmi vous. C'est un honneur que d'être appelé à prendre la parole devant une assemblée aussi distinguée. C'est un très grand plaisir pour moi, en tant que représentant des juristes Thaï, de vous saluer et de vous souhaiter à tous une très cordiale bienvenue. Nous saluons en vous non point des étrangers, non point de simples visiteurs, mais aussi des collègues, de savants collègues qui nous sont très chers.

En effet, nous sommes à la fois très heureux et très fiers de vous compter parmi nous. Mesdames, Messieurs, vous vous trouvez maintenant en Thaïlande ou, comme nous disons entre nous, au Mong Thai, c'est-à-dire dans le pays des hommes libres. Pourquoi appelons-nous notre pays le pays des hommes libres ? C'est pour une raison à la fois très claire et très simple ; c'est que nous, les Thaï, depuis des temps immémoriaux, nous aimons tellement la liberté que nous avons donné son nom à notre pays. Notre tradition et notre foi nous ont toujours enseigné que le secret du véritable bonheur, c'est la liberté. Chacun devrait avoir le droit de mener une vie à la fois pleine et libre. Il y a des siècles, nos ancêtres ont émigré, venant du Nord, à la recherche d'une liberté plus grande. Nos rois et nos ancêtres ont souvent livré de bons combats et sacrifié leur vie à la protection de la liberté. Grâce à leurs grands efforts, grâce à leurs sacrifices et à leur esprit indomptable, nous avons pu faire briller, pendant tous ces siècles, la flamme de la liberté. A l'époque contemporaine, la liberté joue aussi un rôle essentiel dans l'esprit thaï. Nous avons décidé que c'est la démocratie qui doit représenter notre mode de vie. Nous avons essayé de nous forger un certain mode de pensée qui corresponde à cette conception. Nous savons tous que la liberté, tempérée par la loi, est la pierre angulaire de la démocratie. Et ceci est en complète harmonie avec les traditions thaï. Pour tous les habitants du monde libre, la question essentielle est de savoir comment on peut réussir cette prouesse difficile qui est le maintien de la liberté tempérée par la loi. La Primauté du Droit, notion qui a été mise au point et formulée par des moyens démocratiques, nous offre la bonne réponse.

C'est une règle d'or et elle est à la fois pleine d'enseignements et riche de réalisations concrètes. Faut-il rendre cette notion de Primauté du Droit acceptable à tous les peuples de tous les pays? Certains n'en sont pas convaincus, mais ce qu'il y a de sûr, c'est que cette question se pose à tous, et nous voyons maintenant que la Primauté du Droit est une notion acceptée dans des parties de plus en plus nombreuses de monde libre.

L'honneur de ce progrès revient, en premier lieu, à la Commission internationale de Juristes. C'est elle qui nous a éclairés et inspirés, grâce à cette notion de Primauté du Droit qui est maintenant devenue si familière à tous les juristes. C'est elle qui nous rappelle encore que la Primauté du Droit est comme une sorte de mot de passe qui nous ouvre les chemins de la liberté. Par-dessus tout, c'est grâce aux efforts incessants de la Commission internationale de Juristes que la Primauté du Droit s'est imposée, et qu'elle continuera à tenir éveillée la conscience des juristes, dans cette partie du monde et aussi dans les autres. Il est vraiment opportun que le Congrès des juristes de l'Asie du Sud-Est et du Pacifique se réunisse ici. Les grands bienfaits que nous pouvons en attendre se feront sentir pour toutes les populations de la région. Son rayonnement inestimable s'étendra aussi plus tard parmi les générations qui ne sont pas encore nées et qui chercheront à fonder la liberté tempérée par le droit. Puisse ce Congrès être le premier d'une série qui nous amène jusqu'à de tels résultats. Puisse-t-il réussir pleinement et être pour nous tous, qui aimons aussi passionnément la liberté, une inspiration durable. Je vous remercie.

J'ai maintenant l'honneur de prier Son Excellence le Ministre des Affaires étrangères, le Colonel Thanat Khoman, de prendre la parole. »

SON EXCELLENCE LE COLONEL THANAT KHOMAN:

« En tant que juriste qui continue à suivre de très près l'évolution du droit, c'est pour moi un grand privilège que d'avoir été invité à participer à la séance d'ouverture du Congrès de juristes de l'Asie du Sud-Est et du Pacifique, organisé par la Commission internationale de Juristes. Comme l'ont fait avant moi Son Altesse Royale, le Prince Wan, Vice-Premier Ministre de Thaïlande, et le Président de la Cour suprême, je voudrais, moi aussi, saluer tous les participants. Il est tout à fait évident que la nation thaï et son Gouvernement sont très heureux et très honorés que la Commission ait choisi notre capitale pour y tenir ses débats. La Commission, on le voit en parcourant son histoire magnifique d'indépendance et d'objectivité, a rendu les plus immenses services, en particulier grâce à des rapports comme ceux qu'elle a consacrés à la Hongrie, au Tibet, à l'Afrique du Sud et à Panama, et elle a servi la cause de la liberté humaine et le respect du droit. Aussi, sa présence en notre ville est-elle vivement appréciée et particulièrement bien accueillie. Nous espérons sincèrement que, dans l'atmosphère de liberté et de cordialité qui l'entoure et grâce à tous les moyens matériels que notre pays a pu mettre à sa disposition, les

débats de la Commission seront particulièrement fructueux. Pour plus d'une raison, la Thaïlande est tout aussi profondément attachée aux principes de la Primauté du Droit que peut l'être la Commission elle-même. Bien avant de venir s'établir là où elle se trouve maintenant, la nation Thaï, il y a des siècles, avait déjà vécu au sein d'une collectivité organisée dans les régions du Sud de la Chine. Mais alors, sous la pression des hordes de Kublai Khan, elle fut contrainte de chercher à émigrer vers le sud-ouest. Après que ces migrations furent terminées, elle commença à se réorganiser sous la forme d'une société nouvelle, dès que les circonstances le lui permirent. Son premier foyer nouveau dans l'Asie du Sud-Est fut le Royaume de Sukothai qui, il y a sept siècles environ, offrait l'exemple, assez remarquable d'ailleurs, d'un Etat fonctionnel qui possédait des éléments de services organisés. On voit donc que le peuple Thaï, même alors, montrait un penchant très marqué pour la vie organisée et, par conséquent, pour la Primauté du Droit. Bien entendu, la source du droit, ainsi que les autorités chargées de l'appliquer, étaient assez différentes de celles que nous connaissons aujourd'hui. Il demeure toutefois que, grâce à son aptitude à l'organisation, la nation Thaï n'a cessé de témoigner de sa préférence pour une vie ordonnée et bien réglée. Notre héritage national offre donc une réponse partielle aux questions que l'on peut se poser sur le point de savoir pourquoi, au temps de l'expansion coloniale des nations occidentales, la nation Thaï a réussi à échapper à l'étreinte de la domination occidentale, pourquoi aussi, parmi les troubles graves qui l'entourent présentement, la Thaïlande réussit à maintenir la paix et l'ordre public et continue de représenter un élément important de stabilité et de progrès. Il ne nous suffit pas, cependant, que grâce à nos efforts et à notre vigilance persistants, nous ayons pu réussir à maintenir le principe de la Primauté du Droit dans notre pays, pendant que, tout autour de nous, nos voisins connaissent des troubles et des situations illégales qui menacent leur existence de peuples libres et qui ont tendance à se répandre jusqu'à menacer même et à submerger notre havre de paix et de tranquillité. La nation et le Gouvernement Thaï s'intéressent donc vivement à tout ce qui peut raffermir et consolider la Primauté du Droit, non seulement à l'intérieur de nos frontières, mais ailleurs aussi, et particulièrement dans l'ensemble de la Région de l'Asie du Sud-Est. Nous espérons très sincèrement que la Commission internationale de Juristes, qui tire sa force du soutien de l'opinion publique internationale librement exprimée, ainsi que de son inébranlable détermination de préserver l'intégrité physique, morale et intellectuelle de l'homme, réussira à tout faire pour améliorer la situation toujours plus inquiétante qui règne dans notre partie du monde, et contribuera ainsi à participer à nos efforts pour construire de solides fondations sur lesquelles le principe de la Primauté du droit pourra s'implanter et prospérer.

La tâche que la Commission s'est fixée, à savoir: veiller à la juste application du principe de la Primauté du Droit, n'est certainement pas la plus facile. Elle se heurte à des obstacles importants et variés,

qui peuvent avoir un caractère historique ou administratif, ou économique, ou encore social, voire politique. Toutefois, à en juger par l'histoire de son activité et par l'autorité, ferme et souple à la fois, avec laquelle elle saisit les éléments du problème, nous ne pouvons nous empêcher de penser qu'elle se rapproche constamment de son objectif, moins rapidement peut-être qu'elle ne l'espérerait, mais sans dévier de sa route et avec une parfaite compréhension de sa mission.

En dépit des obstacles que la Commission a énumérés dans son document de travail, il ne paraît pas excessif d'espérer que l'homme préférera, en fin de compte, suivre la voie droite que lui offre la loi, parce qu'il a été essentiellement créé pour vivre dans la légalité plutôt que dans le désordre et l'anarchie. Lorsque de nombreux esprits l'auront compris, alors peut-être les nations et les hommes voudront-ils se réunir pour fonder et réaffirmer la Primauté du Droit. Il n'est peut-être pas impossible non plus de considérer la Primauté du Droit du point de vue de la sociologie, comme une discipline qui engendrerait une habitude, d'abord pénible et difficile à supporter, puis, à mesure que l'on y progresse, d'une pratique infiniment plus aisée. Un tel processus n'a rien d'irréalisable, car même les régions où la Primauté du Droit est à présent entourée de tout le respect qui lui est dû semblent avoir passé par des étapes analogues. Il n'y a donc aucune raison de désespérer car, grâce aux efforts redoublés venant de toutes parts, d'autres régions du monde trouveront peut-être peu à peu qu'il est de leur intérêt de vivre à l'abri d'institutions juridiques sûres. Dans ces efforts, la nation thaï s'unit sans réserve aux membres de la Commission internationale de Juristes et à tous les hommes de bonne volonté et, par ma voix, elle souhaite à ce Congrès un plein succès. »

Le PRÉSIDENT D'HONNEUR donne alors la parole aux Vice-Présidents du Congrès qui, tout à tour, adressent un bref message aux participants.

M. ARTURO A. ALAFRIZ, Solicitor-Général de la République des Philippines, exprime sa conviction que les débats de la Conférence exerceront une profonde influence sur les populations de la région et, en particulier, sur celles des pays qui viennent d'accéder à l'indépendance, tant dans la région qu'ailleurs dans le monde, et dont un grand nombre viennent d'être libérés de la domination coloniale et sont maintenant aux prises avec de profondes difficultés politiques, sociales et économiques. Une telle influence doit se faire sentir dans les esprits et dans les cœurs des hommes libres, et ne doit pas s'affirmer par la force.

SIR GUY POWLES, Commissaire parlementaire (Ombudsman) en Nouvelle-Zélande, remarque combien il est opportun que le Congrès se réunisse au Siège de la Commission économique pour l'Asie et l'Extrême-Orient, organisation qui rassemble et influence tant d'aspirations communes aux peuples de la région. « Il convient de noter, a-t-il ajouté, que la région qui intéresse le présent Congrès est divisée

par une ligne horizontale, l'Equateur, au nord de laquelle s'épanouissent, se fanent, et s'épanouissent de nouveau, les grandes cultures et les grandes civilisations de l'humanité, mais au sud de laquelle il semble que les postes avancés de l'humanité se préoccupent surtout de foot-ball et de courses de chevaux. Néanmoins, je ne désespère pas non plus, même dans ces régions éloignées de l'hémisphère méridional, parce que, là aussi, on trouve des âmes courageuses qui sont prêtes à fortifier et à maintenir le principe de la Primauté du Droit et qui appellent de tous leurs vœux la réussite de notre Congrès. Ces âmes généreuses souhaitent qu'il marque une étape supplémentaire et importante dans le développement de la compréhension humaine par les peuples de la région. »

M. M. C. SETALVAD, ancien Attorney General de l'Inde, rappelle le rôle que des congrès tels que celui-ci peuvent jouer pour promouvoir le principe de la Primauté du Droit, en agissant sur l'opinion publique de la région et des autres régions du monde et en proposant les idéaux propices au développement de la Primauté du Droit. Il fait observer que, dans la région de l'Asie du Sud-Est et du Pacifique, en particulier, la principale ennemie de la Primauté du Droit est la misère sociale et économique et il exprime l'opinion qu'il ne suffira point d'énoncer le principe de la Primauté du Droit lors d'assemblées et de conférences, pour lui faire faire des progrès efficaces. Encore faut-il que les avocats, les juristes, tous ceux qui ont à cœur d'affirmer et de promouvoir la Primauté du Droit participent à d'autres domaines d'activité et s'intéressent notamment aux questions sociales, économiques et culturelles, de manière que la Primauté du Droit repose sur une base assez solide pour prospérer et fleurir.

L'HONORABLE H. B. TYABJI, ancien Président de la Cour suprême du Sind, Pakistan, appelle l'attention du Congrès sur le fait que les questions inscrites à son ordre du jour présentent une importance capitale pour la région et il souhaite que les travaux du Congrès se poursuivent avec un plein succès.

M. DATO S. M. YONG, Bâtonnier des avocats de Malaysia, apporte le soutien de son pays à toutes les décisions raisonnables que le Congrès pourrait décider de prendre en vue de faire accepter et de faire progresser les principes de la Primauté du Droit, et il offre l'hospitalité de son pays à tout futur congrès que la Commission internationale de Juristes désirerait éventuellement organiser.

Après une suspension de séance, au cours de laquelle les représentants du Gouvernement Thaï se sont entretenus familièrement avec les participants, le Président d'honneur cède la présidence du Congrès à M. le juge T. S. FERNANDO (Ceylan) qui prononce l'allocution suivante:

« Je voudrais dire combien je me sens honoré par l'importance de ma tâche, alors qu'à la demande du Comité exécutif de la Commission internationale de Juristes, je m'appête à prendre la présidence de ce

Congrès. Lorsque je réfléchis à la sincérité et au dévouement de ceux qui ont consacré leurs efforts, depuis de longs mois, à rassembler ici des juristes venus non seulement de notre région, mais aussi de beaucoup d'autres régions du monde, et qui donnent tout leur appui au principe de la Primauté du Droit, lorsque je considère les personnalités éminentes que le Congrès a appelées aux postes de Président, de Vice-Présidents, de Rapporteurs et de Secrétaires des Commissions, je n'ai pas un seul instant l'impression que ma tâche doive être simple. Je suis moi-même membre de la Commission, aussi me permettez-vous peut-être, laissant de côté pour le moment toute modestie, de rappeler que nous nous sommes voués à la tâche de faire avancer la cause de la Primauté du Droit, telle que nous la concevons et telle que nous l'avons énoncée au cours de nos diverses conférences et de nos divers Congrès, bien que notre navigation, si je puis dire, doive parfois être entreprise quel que soit le temps. Vous vous souvenez tous de l'Acte d'Athènes de 1955, de la Déclaration de Delhi de 1959, de la loi de Lagos de 1960 et de la Résolution de Rio de Janeiro de 1962. Il se peut que notre point de vue rencontre des résistances çà et là, de la part d'un Gouvernement, mais nous devons néanmoins continuer nos efforts et garder intacte notre foi. Nous croyons en effet que tôt ou tard, tous les gouvernements en viendront à apprécier et à respecter notre point de vue, même lorsque, pour des raisons dues aux circonstances ou à l'état d'exception, ils ne sont pas en mesure de lui donner effet immédiatement.

Peut-être me pardonneriez-vous si je saisis cette occasion pour introduire un élément personnel dans mon allocution. Je voudrais dire combien je suis heureux, en ma qualité de participant à ce Congrès, de constater qu'il se réunit dans la capitale de la Thaïlande, pays des hommes libres. Je viens d'un pays dont la population partage avec la population Thaï l'héritage commun du Bouddah et il semble que ma venue à Bangkok soit comme un pèlerinage dans un pays qui a et qui continue d'avoir avec le mien des liens extrêmement étroits, qui n'ont jamais été interrompus depuis des siècles.

Il n'y a pas encore quarante-huit heures que nous sommes arrivés ici et, pourtant, nous avons déjà eu maintes occasions d'apprécier l'accueil si cordial qui nous y est fait, un accueil qui naît de la confiance que le peuple Thaï paraît sentir dans sa propre destinée et dans sa propre capacité à demeurer libre.

Lorsque nous en aurons fini avec nos travaux de ce matin, nous nous réunirons ensuite en Commission. Comme vous le savez, nous prévoyons trois Commissions qui siègeront séparément, chacune avec son propre Président. Mesdames et Messieurs, j'ai à peine besoin de vous assurer que vous serez tous entièrement libres d'exposer vos vues et que la seule limite qui sera apportée à vos interventions sera celle de la montre. En effet, nous avons des instructions générales qui sont reproduites dans le programme du Congrès, et les Présidents des Commissions auront naturellement tout loisir d'y apporter les

modifications qu'ils désirent pour faire face à toute circonstance imprévue.

Nous sommes convaincus que seuls, des débats complets et francs nous permettront d'aboutir à des conclusions utiles. Je ne crois pas nécessaire, en m'adressant à un auditoire aussi distingué et bien au fait des habitudes de ce genre de réunion, d'insister davantage sur des questions de procédure.

Permettez-moi de vous rappeler que, à l'issue de la séance plénière d'aujourd'hui, c'est-à-dire à midi et demi, nous nous réunirons en Commissions et que nous ne tiendrons plus de séance plénière jusqu'à l'après-midi du jeudi 18 février, à 14 h. 30, séance où nous examinerons les rapports des commissions.

Je vais, dans un instant, donner la parole à notre très distingué Secrétaire général, M. MacBride, qui va vous présenter le document de travail avec lequel vous êtes tous familiarisés maintenant. Si je puis me permettre cette appréciation, je le qualifierais d'excellent document et je sais qu'il a été rédigé avec l'aide de nombreuses personnes qui y ont mis tout leur dévouement.

L'habitant de ce monde ne tirera que peu de réconfort d'une situation où rien n'aura été fait de sérieux pour créer les conditions qui seules, peuvent permettre à la Primauté du Droit de prospérer et de prendre tout son sens. La Primauté du Droit peut être maintenant considérée comme définitivement formulée. Il nous reste à étudier les conditions dans lesquelles la formule pourra porter ses fruits et illuminer la vie de ceux à qui elle est destinée. »

Parlant sur l'invitation du Président, M. PHOUVONG PHIMMA-SONE (Laos) donne lecture d'un message du Ministre de la Justice de son pays. Celui-ci n'a pas été en mesure d'accepter l'invitation à se rendre au Congrès. Après avoir salué les participants et souhaité plein succès à leurs travaux et, après avoir appelé l'attention du Congrès sur l'importance des problèmes dont il aura à s'occuper, le Ministre de la Justice a tenu à exprimer trois idées.

En premier lieu, il a parlé de la collectivité formée par les pays de la péninsule indo-chinoise, situés au centre de la région, qui constituent deux groupes et, cependant, présentent une unité fondée sur l'histoire, la géographie et la civilisation. Le premier groupe est formé par les pays marqués par l'influence britannique que sont la Birmanie, la Malaysia et la Thaïlande, à l'ouest. Quant au deuxième groupe, marqué par l'influence française, il est composé du Cambodge, du Laos et du Viet-Nam, situés à l'Est. Les pays de cette communauté indo-chinoise ne pourraient-ils aider à créer un équilibre entre l'est et l'ouest dans cette partie du monde, demande-t-il. C'est là une question qui mérite l'attention de tous ceux qui souhaitent l'avènement de la paix dans l'Asie du Sud-Est, grâce à une meilleure compréhension entre l'Est et l'Ouest.

En second lieu, il fait observer que, sous un régime de dictature ou lorsque le gouvernement emploie des procédés arbitraires et invoque la raison d'Etat pour camoufler ses abus, les tribunaux nationaux sont souvent insuffisants et se montrent incapables de protéger l'individu lorsque ses droits sont menacés. Actuellement, il n'existe pas d'autres moyens de recours devant un tribunal international créé pour assurer la protection de l'individu lésé. S'il existait un tribunal international ayant une compétence de cette nature, cette institution judiciaire serait un organe de coopération internationale dans le domaine de la prévention et de la répression des actes commis en violation des droits fondamentaux et des libertés de l'homme. Il estime que, dans les circonstances actuelles, il serait souhaitable d'étudier la possibilité de créer dans la région une Cour asiatique des droits de l'homme, analogue à celle qui a été créée par la Convention européenne des droits de l'homme et qui a été l'un des éléments-clé d'une Europe unie.

En troisième lieu, le Ministre de la Justice du Laos, faisant allusion à la justice économique, élément de la paix sociale dans les pays en voie de développement, émet l'opinion que le problème consistait à mettre au point des méthodes appropriées visant à assurer l'utilisation et la coordination de l'aide étrangère, en vue du développement équilibré de leurs économies respectives et pour leur permettre de mener une guerre active à la pauvreté. Ainsi, seulement, pourront être éliminées toutes les inégalités qui séparent l'homme, la première de toutes étant l'inégalité économique.

LE PRÉSIDENT donne alors lecture du message suivant de SON EXCELLENCE TUNKU ABDUL RAHMAN, Premier Ministre de Malaysia:

« Je suis heureux d'adresser au Congrès des juristes de l'Asie du Sud-Est et du Pacifique, actuellement réuni à Bangkok, mes meilleurs souhaits de succès. Je suis heureux de savoir que la Malaysia sera représentée par une forte délégation d'éminents juristes venant de Malaysia et de Singapour. En effet, en Malaysia, nous respectons profondément la Primauté du Droit, véritable bastion de la paix et de l'ordre public dans la société. La Malaysia, qui est une véritable démocratie, croit que l'indépendance de la magistrature, ainsi que le respect de normes objectives élevées dans la pratique du droit, sont les éléments essentiels de sauvegarde des droits et libertés fondamentales de tous nos citoyens. Quels que soient leur rang ou leur titre, leur race ou leur croyance, qu'ils soient riches ou pauvres, tous les citoyens sont égaux aux yeux de la loi. Le principe de la Primauté du Droit est et doit demeurer le protecteur constant et vigilant des droits et des responsabilités de l'homme. Il doit, en même temps, pouvoir prendre conscience des changements rapides qui caractérisent notre époque et s'y adapter avec souplesse, en particulier en matière de développement économique et de justice sociale. Il faut donc que les juristes aient de larges horizons, une vaste compréhension, qu'ils puissent établir le lien nécessaire entre les notions de base du droit et les modifications qui s'introduisent nécessairement dans la nature même de la société. Cette corrélation, me semble-t-il, est peut-être l'élément essentiel du thème choisi pour le présent Congrès: la Primauté du Droit, idée-force du progrès. Je voudrais féliciter la Commission internationale de Juristes

d'avoir organisé ce congrès régional, en vue d'étudier les vastes complexités de la vie d'aujourd'hui dans leur rapport avec le droit. Je suis sûr que les débats qui s'instaureront entre tant de juristes éminents à Bangkok seront des plus fertiles et bénéficieront grandement à toute l'Asie du Sud-Est et du Pacifique. »

Enfin, le Président donne lecture de télégrammes adressés par Libre Justice, section française de la Commission internationale de Juristes, et par Justice, sa section britannique, pour souhaiter au Congrès un plein succès, puis il donne la parole au Secrétaire général pour présenter le document de travail.

M. SEAN MACBRIDE: « Nous voici réunis à l'occasion du septième grand Congrès de juristes organisé par la Commission. A chacun de ces Congrès, nous nous sommes efforcés d'examiner et de mettre en forme divers aspects de la Primauté du Droit. Le Droit, comme toutes les autres institutions humaines, n'est jamais statique. La société humaine change avec le progrès et, de façon concomitante, la Primauté du Droit est soumise à une évolution qui lui permet de faire face aux changements et aux circonstances nouvelles. Tel est le sens de ce concept de « Primauté du Droit, idée-force du Progrès ». Dès sa fondation, la Commission internationale de Juristes a reconnu que la Primauté du Droit n'était pas applicable à un seul système juridique ni à une seule forme de gouvernement en particulier, ni même à un seul ordre économique ou à une tradition culturelle particulière, ou encore à une période de l'histoire, mais qu'elle était en ce sens une notion dynamique. Lors de ses divers Congrès, la Commission a défini la notion moderne élargie de Primauté du Droit. Les participants du Congrès de Delhi ont déclaré que la Primauté du Droit est une notion dynamique et que les juristes doivent essentiellement veiller à assurer son expansion et son épanouissement. Elle devrait être invoquée, non seulement pour sauvegarder les droits civils et politiques de l'individu dans une société libre et pour permettre à ces droits de s'épanouir plus encore, mais aussi afin de créer une situation sociale, économique et culturelle et une situation en matière d'éducation qui permette à l'homme de réaliser ses aspirations légitimes et de sauvegarder sa dignité. Ces vues ont été, dans un certain sens, reprises et amplifiées par le Congrès de Rio en 1962, qui a déclaré que, dans un monde en constante évolution et marqué par l'interdépendance, les juristes doivent servir de guides et montrer la voie dans l'élaboration de notions, d'institutions et de techniques juridiques nouvelles, de manière que l'homme puisse victorieusement faire face à la situation dangereuse qui lui est faite dans le monde d'aujourd'hui, et aussi pour que tous les peuples puissent réaliser complètement leurs aspirations.

Dans un effort pour cerner toujours de plus près cette notion de Primauté du Droit en tant qu'idée-force, la Commission a donc choisi le thème du présent Congrès: « Dans quelle mesure la situation existant dans les régions considérées est-elle de nature à défendre et à promou-

voir la Primauté du Droit? Par quels moyens peut-on pousser plus loin le respect de la Primauté du Droit, étant donné ces considérations? » Telles sont les questions que la Commission a résolu de poser au présent Congrès. Cette quête de réponse aux questions posées par le thème de ce Congrès amène inévitablement à conclure que les facteurs politiques, économiques et sociaux sont étroitement liés à la juste application du principe de la Primauté du Droit. En d'autres termes, des maux tels que la faim, la pauvreté, la dictature, les régimes fonciers féodaux, la corruption, l'inefficacité des administrations, l'insuffisance des dispositions en matière d'éducation, et un Barreau et une Magistrature eux aussi insuffisants, sont autant de facteurs qui militent contre la juste application du principe de la Primauté du Droit, ce qui empêche, dans certaines régions, que le citoyen ordinaire éprouve pour la Primauté du Droit tout le respect qui lui est dû. En ce sens, nous estimons qu'il incombe essentiellement aux juristes de contribuer à faire disparaître tous ces maux, parce que cette tâche est imposée par les aspects dynamiques qu'a pris le principe de la Primauté du Droit à notre époque.

Dans cette région du Sud-Est asiatique et du Pacifique vivent environ 1 milliard 700 millions d'êtres humains, représentant plus de 57% de la population du globe. Dans des parties étendues de cette région, les niveaux de subsistance sont extraordinairement bas. Certains pays ignorent, en droit ou en fait, ce qu'est la démocratie sous le régime de la Primauté du Droit. L'existence d'une telle situation représente l'un des problèmes majeurs du monde actuel. Considéré sous cet angle, le thème du Congrès doit être, pour les gouvernements, pour les législateurs, les juges et les juristes, l'occasion de rentrer en eux-mêmes; mais, pour la masse du peuple, dans la plus grande partie de la région, la solution des problèmes que nous allons examiner représente pour eux toute la différence entre l'esclavage et la liberté. La dignité, la personnalité et la liberté de l'individu ne sauraient survivre dans des conditions où il cesse d'exister en tant qu'homme, où il ne jouit plus de ses droits politiques, économiques et sociaux, où l'accès aux résultats du progrès de notre siècle lui est refusé. Pour nous, juristes, qui avons voué notre foi à la démocratie, en tant que mode de vie, sous l'égide de la Primauté du Droit, il nous paraît extrêmement urgent de résoudre ces problèmes si nous voulons que nos idéaux survivent et progressent.

En vous présentant le document de travail, il y a deux questions sur lesquelles je voudrais insister davantage et que je voudrais demander aux participants de bien avoir en l'esprit. Voici la première: Nous avons pris comme point de départ de notre enquête, dans le document de travail, les décisions de congrès et de conférences antérieures; en d'autres termes, nous avons estimé qu'il ne serait ni nécessaire, ni même souhaitable, que le présent Congrès se saisisse de questions qui ont déjà été traitées d'une manière si complète à Delhi, à Lagos ou à Rio. Ces décisions antérieures, nous devons les tenir

pour définitives et nos échanges de vues devront porter sur les problèmes nés de l'application des principes et des règles que nous avons déjà acceptés. Il semble que ce point de vue devrait être admis comme point de départ des délibérations des diverses Commissions. Ma seconde question est celle-ci : le document de travail est un simple instrument destiné à concentrer l'attention des participants sur les questions que le Congrès va sans doute vouloir étudier. Ce document n'a pas l'ambition de fournir des réponses aux questions posées, mais simplement de faire en sorte que les questions soient effectivement posées et énoncées, sur un arrière-fond d'information générale que nous avons été en mesure de présenter. Il appartiendra au Congrès et à ses Commissions, en faisant le meilleur usage de leur expérience et de leur sagesse communes, de réfléchir aux moyens permettant d'appliquer le principe de la Primauté du Droit, considéré comme une idée-force, aux situations qui existent dans la région de l'Asie du Sud-Est et du Pacifique et, l'ayant fait, de suggérer des méthodes. Le document de travail, ainsi que les études de pays, ne sont que des outils, et ce qui importera vraiment est l'expérience, la connaissance des situations et la sagesse propre de chacun des participants.

Il va sans dire que c'est la partie du document de travail qui a trait particulièrement à l'ordre du jour de chaque Commission qui constituera, pour chacune de celles-ci son vrai document de travail. Je voudrais proposer avec insistance que chaque participant et chaque observateur étudie les questions posées, en tenant compte des informations générales analysées dans les Première et Deuxième parties du document. Dans la deuxième partie du document, notamment, qui traite des problèmes de l'Asie du Sud-Est, nous avons essayé d'analyser les raisons pour lesquelles on constate, dans de nombreux pays de la région, un certain manque de confiance à l'égard des institutions juridiques. Il est essentiel de se faire une idée juste de tels éléments avant de pouvoir prescrire des remèdes à ces situations. Peut-être trouverez-vous que notre diagnostic préliminaire a été insuffisant, inexact ou incomplet. Si tel est le cas, n'hésitez pas à compléter ce diagnostic provisoire. Peut-être estimerez-vous que la tâche confiée au présent Congrès est écrasante. Vous éprouverez peut-être un certain sentiment de dépression lorsque vous en viendrez à examiner les immenses problèmes qui sont soulevés, mais si j'ai fait allusion à la pauvreté, à la faim, à la corruption, à l'instruction insuffisante et à beaucoup d'autres problèmes qui se posent dans votre région, veuillez vous souvenir que ces problèmes ne lui sont point particuliers. Ils ont existé presque partout ailleurs dans le monde, à une époque ou à une autre. Ils ne sont nullement insurmontables, mais ils exigent un effort, beaucoup de concentration et, surtout, un plan. L'assistance des juristes, de tous ceux dont l'esprit est orienté vers ces problèmes, de tous ceux qui ont l'habitude de formuler et d'appliquer des lois, qui sont capables d'apprécier la relation entre systèmes juridiques, d'une part, et les droits de l'individu, les exigences du développement économique, l'évolution nécessaire au progrès, d'autre part, est

absolument indispensable. Telles sont les tâches qui vont vous être proposées. »

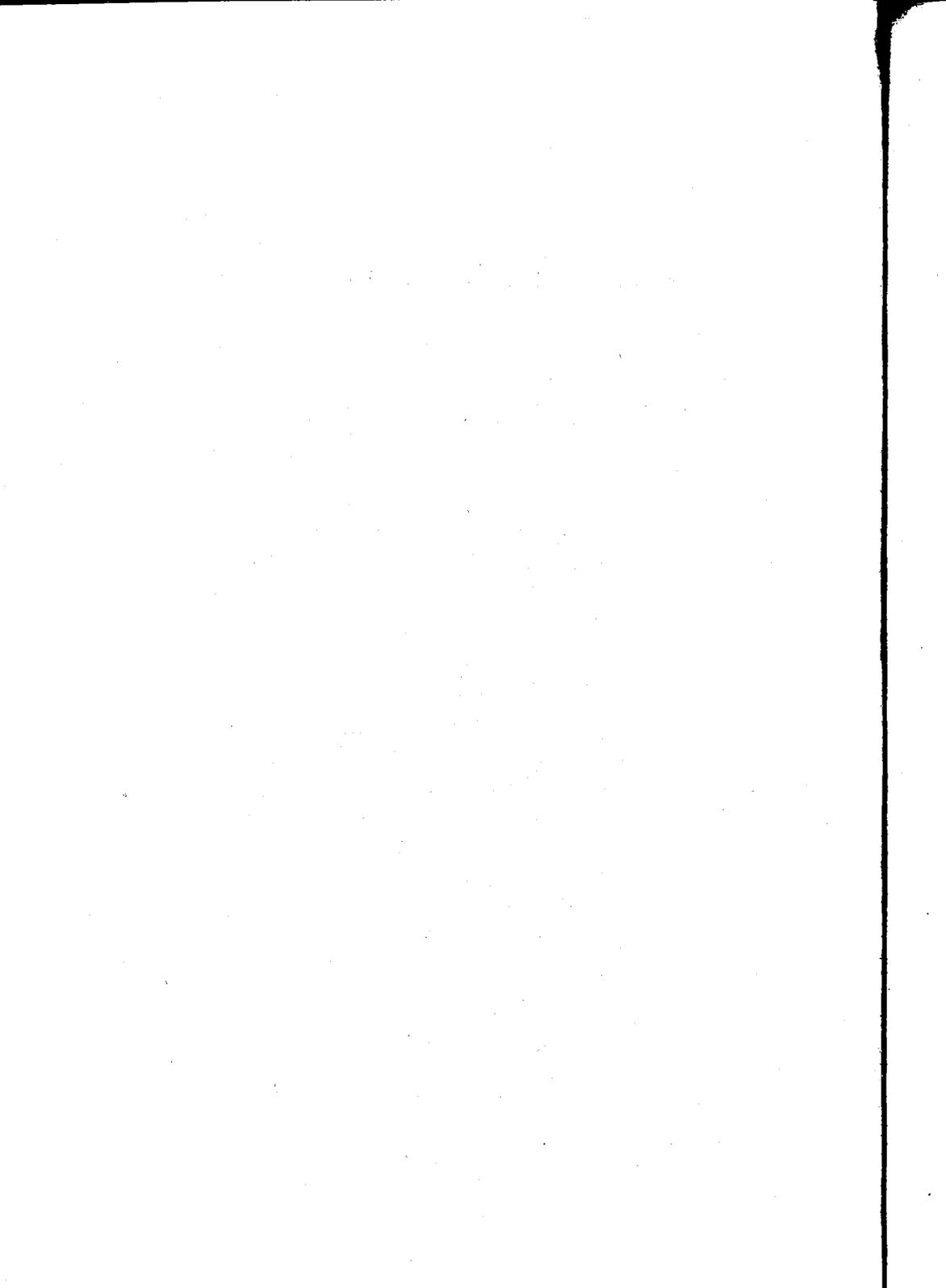
Le PRÉSIDENT donne alors lecture des noms des personnalités qui composeront les bureaux des commissions et du groupe consultatif. Il indique que les commissions se réuniront pour la première fois ce même jour, dans l'après-midi, et que la séance plénière est ajournée jusqu'à l'après-midi du jeudi 18 avril.

MEMBRES DE LA COMMISSION I

Président: C. K. DAPHTARY, Inde
Vice-Président: KYOZO YUASA, Japon
Rapporteur: YONG PUNG HOW, Malaysia
Secrétaire: LUCIAN G. WEERAMANTRY, Ceylan (I.C.J.)

ARTURO A. ALAFRIZ, Philippines
VUONG-VAN-BAC, Vietnam
Mrs. RAEM P. BOONYAPRASOP, Thaïlande
Mr. Justice ROBERTO CONCEPCION, Philippines
K. L. DEVASER, Malaysia
MELQUIADES GAMBOA, Philippines
Sir MICHAEL HOGAN, Hong Kong
HENRY H. L. HU, Hong Kong
IQBAL H. KAZI, Pakistan
PHOTIVONG KHAMMOUY, Laos
ROY G. McELROY, Nouvelle-Zélande
Sir LESLIE MUNRO, Nouvelle-Zélande
L. C. NETISASTR, Thaïlande
L. P. NITISAR, Thaïlande
PHOUVONG PHIMMASONE, Laos
H. V. REILLY, Australie
Mr. Justice M. SADASIVAYYA, Inde
CHEUK YUM SHUM, Hong Kong
PURSHOTTAM TRIKAMDAS, Inde
JOSEPH K. TWANMOH, Taiwan
H. B. TYABJI, Pakistan
E. G. WHITLAM, Australie

Pour les Observateurs ayant participé aux débats de la Commission I,
prière de se référer à la liste des observateurs, pages 103-106.



DÉBATS DE LA COMMISSION I

LES EXIGENCES FONDAMENTALES D'UN GOUVERNEMENT REPRÉSENTATIF SELON LA PRIMAUTÉ DU DROIT

Les travaux de la Commission I s'ouvrent sur une courte déclaration du RAPPORTEUR, M. YONG PUNG HOW (Malaysia), qui traite de la nature et de l'étendue des questions dont la Commission est appelée à débattre. Il fait d'abord mention d'un extrait tiré d'une déclaration du Ministre des Finances de son pays et rappelée à la page 1 du Document de Travail. Il se réfère ensuite aux paragraphes 9 et 10 du Document de Travail, ayant pour objet l'origine et l'expansion de la notion de Primauté du Droit. A son avis, la Commission doit nécessairement aborder son ordre du jour en partant de la prémisse que la Primauté du Droit est inconcevable en l'absence d'un Gouvernement qui représente valablement le peuple. Partant de cette prémisse, la Commission I aura pour tâche d'examiner les éléments qui constituent effectivement le gouvernement représentatif.

LE RAPPORTEUR appelle ensuite l'attention des membres de la Commission sur les paragraphes 22 à 34 du Document de Travail, qui traite de la notion de démocratie. Le mot « démocratie » a reçu des acceptions très diverses selon les siècles et les régions. Le Rapporteur n'a pas l'intention, à cette phase des débats, de se prononcer sur le point de savoir si une forme de démocratie plutôt qu'une autre est propice à l'avènement de la Primauté du Droit, mais il lui paraît que le Gouvernement représentatif en est un préalable absolu. Il se réfère ensuite à la définition de la Primauté du Droit acceptée par le Congrès de Delhi, en 1959.

Si la mention des « tribunaux indépendants et impartiaux » figure parmi les thèmes de discussion choisis pour la Commission I, c'est que l'on a eu l'impression qu'elle aussi représentait une condition préalable indispensable de tout gouvernement soumis à la Primauté du Droit.

La commission décide alors de se saisir des questions dont elle aura à débattre sous les diverses rubriques indiquées à la troisième partie du Document de Travail, à savoir: la protection constitutionnelle, les tribunaux indépendants et impartiaux, les élections libres, la liberté d'expression, la liberté d'association et le rôle de l'opposition, et l'instruction civique.

LE PRÉSIDENT invite alors les membres de la commission I à présenter toutes les observations générales qui seraient de nature à aider la Commission dans la poursuite de ses débats et dans la rédaction de ses conclusions.

1. Observations générales

LE PROFESSEUR MELQUIADES J. GAMBOA (Philippines) rappelle les aspects positifs de la Primauté du Droit. Pour lui, tout être humain doit pouvoir vivre sans réserve sous le régime de la Primauté du Droit. C'est seulement à cette condition en effet que l'on pourra s'attendre que les droits sociaux, culturels et le droit à l'instruction soient pleinement reconnus.

M. HENRY HU (Hong Kong) fait observer qu'il importe, du point de vue de la Primauté du Droit, de prendre en considération la situation politique particulière qui règne à Hong Kong. Son pays traverse actuellement une période de grande prospérité économique. Toutefois, les questions civiques n'exercent qu'un faible intérêt et seul un faible pourcentage de la population exerce son droit de vote. M. HU attribue cette apathie au fait que le droit de citoyenneté n'est pas plus libéralement accordé. Il estime qu'une réforme constitutionnelle s'impose.

A la suite des observations de M. Hu, SIR MICHAEL HOGAN (Hong Kong) explique que, en effet, tous les arguments présentés dans le résumé de la troisième partie du Document de Travail ne sont pas applicables au cas de Hong Kong, lequel n'est point un Etat souverain. On ne pourrait dire cependant que Hong Kong échappe à la Primauté du Droit. De manière que le paragraphe B du résumé puisse devenir applicable à des situations telles que celle qui existe à Hong Kong, il suggère l'amendement suivant: au lieu de « c'est dans le cadre d'un gouvernement représentatif que la Primauté du Droit pourra atteindre son plein épanouissement et sa meilleure expression » dire que « c'est dans le cadre d'un gouvernement représentatif que la Primauté du Droit est le plus pleinement assurée ». M. Hu se range aux observations de Sir Michael Hogan et fait observer que, à Hong Kong, la Primauté du Droit existe, mais que l'on n'y rencontre pas de Gouvernement représentatif.

M. PURSHOTTAM TRIKAMDAS (Inde) fait observer que Hong Kong, n'étant pas un pays indépendant, se trouve dans une situation particulière. Peut-être est-ce la raison pour laquelle le Document de Travail n'en fait pas mention. Les pays d'Asie qui ont accédé à l'indépendance n'ont encore résolu qu'un seul problème: ils ont éliminé la domination étrangère, mais se sont créés beaucoup de difficultés nouvelles: ainsi l'expansion démographique crée un problème alimentaire. Certains pays ont donné à choisir à leurs peuples entre le pain et la liberté, avec le résultat que ces peuples n'ont ni l'un ni l'autre. En Inde, le

Gouvernement a opté pour le pain et la liberté à la fois, et a promulgué une constitution démocratique qui fonctionne depuis 1950.

M. LUANG PRAKOB NITISAR (Thaïlande) propose de remplacer les mots « le plus pleinement assurée » par « plus pleinement assurée ». LE PRÉSIDENT n'est cependant pas favorable à cet amendement qui, dans son esprit, suscite une comparaison.

LORD SHAWCROSS (Observateur, Royaume-Uni), tenant compte de l'échange de vues qui vient d'avoir lieu, propose que le paragraphe 151 B soit rédigé comme suit: « C'est dans le cadre d'un gouvernement représentatif que la Primauté du Droit atteint son plein épanouissement et sa meilleure expression ». A moins que la Commission n'adopte cette rédaction, son texte voudra dire que la moitié de l'Asie du Sud-Est ignore la Primauté du Droit. On ne peut pas condamner ces pays en leur appliquant des normes valables pour des démocraties très évoluées.

Revenant sur le paragraphe 151 A, M. H. B. TYABJI (Pakistan) veut dire tout le bien qu'il pense de son excellent libellé. Il y a là des mots que les hommes politiques de son pays cherchent désespérément depuis longtemps.

SIR MICHAEL HOGAN se demande s'il n'y a pas une certaine contradiction entre le paragraphe 103 du Document de travail, où l'on dit qu'une démocratie éclairée représente la protection la plus sûre de la liberté personnelle, et le paragraphe 151 A, où elle est considérée comme une condition fondamentale de cette liberté. Le Secrétaire, M. LUCIAN G. WEERAMANTRY, expose que l'expression « gouvernement représentatif » a été utilisé aux paragraphes 151 B et C, de préférence au mot « démocratie », de façon à éviter toutes les difficultés auxquelles le mot « démocratie » pourrait donner lieu.

M. VUONG-VAN-BAC (Sud Viet-Nam) se réfère à la Partie II du Document de Travail, qui, dit-il, expose de façon remarquable les problèmes particuliers de l'Asie du Sud-Est et décrit fort exactement les obstacles qui se dressent sur la voie de la Primauté du Droit dans cette région. Le Document ne fait, cependant, aucune mention de la guerre subversive en tant que l'un des principaux obstacles à la Primauté du Droit. Pour lui, la guerre subversive est une révolte ouverte contre le Gouvernement établi d'un pays, aidée, dirigée et soutenue par des forces venues de l'extérieur. On la considère généralement comme une guerre civile; mais en fait, c'est une véritable guerre non déclarée entre nations vouées à des idéologies contraires. La guerre subversive est une double négation: elle nie le gouvernement existant en tant qu'autorité légitime à l'intérieur du pays, et d'autre part, elle nie l'ordre et la légalité en tant que moyens de modifier l'état de choses existant. La guerre subversive conduit à l'anarchie totale et tend à supplanter la Primauté du Droit et à faire régner la terreur à sa place. Lorsqu'ils ont à faire face aux situations d'exception provoquées par l'agitation politique et la rébellion armée, les

gouvernements considèrent souvent que le cours normal de la justice est trop lent pour rétablir l'ordre public. C'est pour cette raison que la Primauté du Droit est souvent abandonnée au profit de tribunaux spéciaux et de procédures spéciales qui ne respectent pas pleinement les droits de la défense.

2. Protection constitutionnelle

M. le Juge SADASIVAYYA (Inde) souligne combien il importe à un pays de posséder une constitution écrite lorsqu'il s'agit d'assurer la protection des droits fondamentaux. A son avis, il est essentiel que la Constitution l'emporte sur tout autre texte et contienne des garanties pour les droits fondamentaux. La Constitution de l'Inde, dit-il, est un excellent exemple de ce genre de Constitution.

M. PHOUVONG PHIMMASONE (Laos) reconnaît, lui aussi, l'importance d'une constitution écrite, et il décrit la situation particulière qui a régné au Laos lorsque la Constitution fut abolie le 24 avril 1963.

SIR LESLIE MUNRO (Nouvelle-Zélande) se réfère au paragraphe 151 E, qui a trait à l'intérêt que présente une constitution écrite, et il propose que la deuxième phrase, commençant par: « Il est souhaitable... » soit amendée et commence par les mots: « Il est souvent souhaitable... ». Toutefois, LORD SHAWCROSS préférerait « généralement » à « souvent ».

M. HU propose que la phrase commence par les mots: « Dans un pays en voie de développement, il est souhaitable... ». On marquerait bien ainsi qu'une constitution écrite est toujours souhaitable dans un pays en voie de développement. LE RAPPORTEUR propose la rédaction suivante: « Dans les pays où il n'existe pas de garanties offertes par des pactes et des traditions constitutionnels, il est souhaitable... ».

SIR MICHAEL HOGAN montre qu'en un sens, presque chaque pays peut se dire en voie de développement. Aussi, tout en acceptant pour l'essentiel la formule proposée par M. HU, il propose le libellé suivant: « où le sujet n'est pas suffisamment protégé par... », pour remplacer les mots: « où il n'existe pas de garanties... ». M. HU se demande si on éviterait la difficulté en disant « Dans un pays nouvellement entré dans la voie du développement », mais M. E. G. WHITLAM (Australie) fait observer que l'expression « en voie de développement » est généralement utilisée dans une acception économique et non politique. M. le Juge SADASIVAYYA se demande s'il ne serait pas utile d'ajouter une note en matière d'explication.

M. le Juge ROBERTO CONCEPCION (Philippines), parlant du pouvoir qu'ont les tribunaux de dire et juger si un acte du pouvoir exécutif porte ou non atteinte aux garanties constitutionnelles, se demande si les mots: « acte du pouvoir exécutif », au paragraphe 151- E, se rapportent à tous les actes du gouvernement. A son avis, tel n'est pas le cas

dans tous les pays. Le secrétaire, M. WEERAMANTRY répond que la Commission a voulu viser tous les actes du gouvernement, mais que la phrase gagnerait en clarté si elle se lisait comme suit: « acte du pouvoir exécutif et du gouvernement ».

M. le Juge Concepcion accepte cette suggestion.

M. TRIKAMDAS, parlant sur le même sujet, rappelle que les tribunaux devraient, à toutes les étapes de la procédure, avoir le droit de dire si les actes du pouvoir exécutif ou de l'administration portent atteinte aux garanties constitutionnelles, et qu'ils ne devraient pas être, purement et simplement, les derniers arbitres, en telles matières. Il recommande donc la suppression des mots « en dernière instance » à la dernière phrase du paragraphe 151 E.

3. Tribunaux indépendants et impartiaux

M. TRIKAMDAS dit que les juges se trouvent en face d'un problème difficile à résoudre, là où le pouvoir législatif ne cesse d'adopter des lois d'un caractère oppressif. En pareil cas, les juges qui exercent leur activité dans une société démocratique peuvent-ils dire qu'ils ne sont pas disposés à appliquer de telles lois? Un autre problème qui se pose dans des sociétés démocratiques est constitué par les empiètements des tribunaux administratifs sur les attributions et le domaine de compétence du pouvoir judiciaire. En outre, il existe, dans certains pays en voie de développement, une tendance de la part des pouvoirs législatif et exécutif à supporter difficilement l'indépendance du pouvoir judiciaire. Il fait allusion à la référence à la Cour suprême faite récemment par le Président de l'Inde, lorsqu'il a parlé de l'indépendance des tribunaux à l'égard du pouvoir législatif. A son avis, il faudrait réfléchir soigneusement aux pouvoirs de la Magistrature et au domaine dans lequel le pouvoir législatif doit être suprême.

M. R. G. MCELROY (Nouvelle-Zélande) se dit également très préoccupé de la tendance qui se manifeste dans de nombreux pays et d'après laquelle les tribunaux administratifs amenuisent peu à peu le domaine de compétence des tribunaux ordinaires. Dans de nombreuses juridictions, les lois refusent de plus en plus au sujet le droit de se présenter devant les tribunaux ordinaires.

M. ARTURO A. ALAFRIZ (Philippines), parlant des tribunaux indépendants et impartiaux, dit que les tribunaux ne devraient pas seulement être indépendants et impartiaux, mais que la justice devrait être rendue de manière expéditive. La justice, lorsqu'elle est rendue à retardement, équivaut à un déni de justice. Il suggère donc qu'après les mots: « de l'existence d'une Magistrature éclairée, indépendante et courageuse », au paragraphe 151 F, soient ajoutés les mots: « et de dispositions prévoyant une administration de la justice rapide et efficace ». M. IQBAL KAZI (Pakistan) réaffirme, lui aussi, l'importance d'une justice rendue rapidement. LE PRÉSIDENT, tout en se rangeant

complètement à l'avis de M. Alafriz et de M. Kazi, dit qu'il n'importe pas moins de mettre en garde contre l'« injustice rapide » et que, s'il est vrai que la justice doit être rendue sans retard, il n'aimerait pas que le « juste procès » soit sacrifié au bénéfice de la rapidité.

M. K. L. DEVASER (Malaysia) souligne l'importance qui s'attache à assurer que les juges soient suffisamment rémunérés, de manière qu'un pays puisse disposer d'une Magistrature indépendante et impartiale.

4. Elections libres

M. E. G. WHITLAM (Australie) accepte la déclaration du document de travail selon laquelle il est essentiel que des élections libres soient tenues périodiquement. Il estime toutefois que la Commission devrait aller plus loin et devrait rappeler combien il importe de redistribuer périodiquement les sièges aux assemblées législatives, à la suite d'un accroissement ou de déplacements de la population. A son avis, la Commission pourrait dire expressément que, par élections libres, elle entend aussi une redistribution périodique des sièges conçue pour donner dans toute la mesure du possible le même poids au vote de tout individu. M. MCELROY partage l'avis de M. Whitlam, et estime qu'une Commission de délimitation est toujours nécessaire à cet effet. Il mentionne, à cet égard, la Commission de répartition des sièges de la Nouvelle-Zélande. M. WHITNEY DEBEVOISE (Observateur, Etats-Unis) fait allusion au Comité institué dans l'Etat de New York, en vue d'étudier toute la question des nouveaux découpages des circonscriptions. Ce Comité a soumis un long rapport qui est actuellement à l'étude. Il demande si les conclusions ne devraient pas être rédigées en termes suffisamment généraux pour permettre un libre choix entre les méthodes qui permettraient d'aboutir au résultat souhaité. Il existe de nombreuses méthodes ou combinaisons de méthodes permettant d'y arriver. Par exemple, l'une d'elles pourrait consister à redistribuer les circonscriptions et une autre à abolir la chambre haute.

M. TRIKAMDAS partage l'avis de M. Whitlam. On ouvrirait la porte aux interprétations les plus fantaisistes si l'on ne spécifiait pas que chaque vote devrait avoir une valeur égale. En outre, même si la restriction du droit de vote était contraire à la Primauté du Droit, la restriction apportée aux candidatures, au cours d'une élection parlementaire, ne constitue pas une entorse à la pratique démocratique. En ce qui concerne les candidats, il doit exister un mode de sélection acceptable. En effet, on ne peut tolérer que les électeurs soient induits en erreur. Certaines qualifications sont indispensables, notamment en matière d'instruction. Il faut s'assurer qu'un parlement n'est pas envahi par des hommes incompetents. A cet égard, il a déploré l'indifférence des professions libérales à l'égard des élections générales.

Afin de s'assurer que les élections sont libres et donnent à chacun sa chance, il est également nécessaire d'exercer un certain contrôle sur le montant des sommes dépensées au cours d'une campagne électorale.

M. WHITLAM s'oppose vivement à la suggestion faite par M. Trikamdas d'autoriser des restrictions aux candidatures. Pour lui, la Primauté du Droit n'exige pas seulement des élections libres; elle veut que toute personne puisse avoir le droit de faire acte de candidature. Il ne devrait y avoir aucune restriction, de quelque sorte que ce soit, apportée au droit d'être candidat. A cet égard, il se réfère au paragraphe 129 du document de travail. LE PRÉSIDENT partage l'avis de M. Whitlam et dit que, si l'on imposait des restrictions de quelque nature que ce soit aux candidatures, on ferait en réalité un pas en arrière.

M. le Juge CONCEPCION, prenant la parole à propos du paragraphe 151 D, propose qu'après les mots: « ces élections doivent être organisées au suffrage universel et égal », soient ajoutés les mots: « à l'abri de toute intervention ou de toute pression ».

M. NITISAR estime que, si la démocratie ne peut prospérer autrement que dans un régime de Primauté du Droit, on aurait tort de dire que la Primauté du Droit ne peut prospérer sans la démocratie. A son avis, il n'est pas exact de donner une importance excessive au suffrage universel, parce que, dans de nombreux pays, il existe des classes, des groupes, des populations qui, sans faire l'objet d'aucune discrimination, sur la base d'une tradition fort ancienne et parfaitement compatible avec la culture de chacun des groupes, sont privés du droit de vote.

En Thaïlande, par exemple, les moines bouddhistes ne doivent pas, semble-t-il, participer à la vie politique et, par conséquent, ils ne jouissent pas du droit de vote. M. Nitisar n'accepte pas le mot « universel », qui se trouve à la fin de la deuxième phrase du paragraphe 151 D, dans l'expression « suffrage universel et égal ».

M. TYABJI a été vivement impressionné par l'honnêteté et l'exactitude avec lesquelles la position du Pakistan a été exposée dans le document de travail. La situation exacte dans laquelle le Pakistan se trouve et les méthodes utilisées pour administrer cette situation y sont décrites. Ce que le Pakistan s'efforce de réaliser et la manière dont il s'y prend sont fort complètement exposés et ne pourraient l'être dans de meilleurs termes. Il résume alors l'histoire politique de son pays depuis l'époque de Liaquat Ali Khan, et dit que l'instabilité politique a contraint le Pakistan à introduire un système de démocratie de base. On estime que le système britannique de gouvernement ne peut pas être appliqué avec succès tant qu'il n'existera pas en nombre suffisant des universités et des écoles, et tant que l'atmosphère nécessaire n'aura pas été créée. Il est essentiel de disposer d'un corps électoral bien

informé si l'on veut posséder un gouvernement efficace. Le suffrage universel existe au Pakistan, mais le vote y est indirect. M. Tyabji explique alors comment la « démocratie de base » fonctionne dans son pays. M. KAZI intervient pour confirmer les explications données par M. Tyabji.

M. JOSEPH K. TWANMOH (Taiwan) traite de la situation électorale de son pays. La situation économique y est extrêmement satisfaisante si on la compare à celle de la Chine continentale; aussi, la comparaison entre l'une et l'autre ressemble-t-elle à une comparaison entre le ciel et l'enfer.

M. JOSÉ T. NABUCO (Observateur, Brésil) propose que, dans le découpage des circonscriptions, on adopte « un système de districts ou un système proportionnel ». L'expérience a montré, dit-il, qu'un tel système est celui qui convient le mieux à la situation de son pays. LORD SHAWCROSS estime qu'il ne convient guère de mentionner, dans les conclusions, des systèmes électoraux particuliers.

M. TRIKAMDAS suggère que, au paragraphe 151 D, après les mots: « suffrage universel et égal », soient ajoutés les mots: « et doivent être conformes aux principes de la démocratie ».

Traitant de la question de la citoyenneté et du droit de vote à Hong Kong, LORD SHAWCROSS déclare que les problèmes de Hong Kong sont particuliers à ce territoire. La population a doublé. Un danger existe, le conflit de loyalismes, qui pourrait avoir pour résultat des dissensions et des querelles internes. Toutefois, et à maints égards, la Primauté du Droit y est solidement établie. L'Angleterre n'est pas parvenue d'un jour à l'autre à y installer un gouvernement de caractère représentatif. On ne peut se dissimuler que, dans l'Asie du Sud-Est, l'activité communiste ait provoqué de graves tensions. La nature de l'objectif ultime ne fait aucun doute, mais il serait chimérique de s'imaginer qu'un gouvernement pleinement représentatif pourrait être créé d'un jour à l'autre, par simples décisions législatives. Lors Shawcross estime que la menace réelle qui pèse sur l'Asie du Sud-Est n'est point l'absence d'un gouvernement représentatif, mais bien la menace communiste étendue sur toute la région. M. HU estime cependant que les craintes de Lord Shawcross sont très exagérées. M. C. Y. SHUM (Hong Kong) ajoute que la soi-disant minorité communiste à Hong Kong n'existe pas en réalité; mais, même si elle existait, on ne serait pas justifié à voir en elle une raison suffisante pour dénier le droit de vote à certains citoyens.

SIR MICHAEL HOGAN estime que, compte tenu de l'échange de vues qui vient d'avoir lieu, il serait préférable de dire que les élections libres sont favorables à la Primauté du Droit ou sont un élément important de son existence, plutôt que de dire qu'elles en sont la condition essentielle.

5. Liberté d'expression

Prenant la parole sur la liberté d'expression et de communication, M. WHITLAM déclare que ses effets sont illusoire si elle ne s'accompagne pas de la possibilité d'exprimer librement des opinions, politiques ou autres, et de leur donner la publicité qu'elles exigent. Il est donc en faveur de lois visant à assurer que tous les partis politiques aient accès, dans des conditions de parfaite égalité, à la radiodiffusion et à d'autres moyens de communication de masse. SIR LESLIE MUNRO expose que, dans son pays, l'égalité de tous les partis politiques devant la radiodiffusion fait l'objet de soins particuliers. Il n'est cependant pas sans éprouver quelques appréhensions lorsqu'il s'agira de spécifier l'égalité devant la presse écrite en des termes plus larges que ceux qu'a diffusés le document de travail. Il pourrait donc se révéler imprudent, semble-t-il, de généraliser et d'inclure tous les moyens de communication de masse dans les conclusions. Répondant à certaines questions qui avaient été posées, M. WHITLAM déclare qu'il suffirait que les exigences relatives aux moyens de communication de masse ne portent que sur la période active d'une campagne électorale.

M. le Juge CONCEPCION dit qu'il a été fortement impressionné par les commentaires si judicieux de M. WHITLAM. Il y aurait lieu d'assurer des chances égales à tous les partis et même, d'un point de vue démocratique, à toutes les minorités, de façon qu'elles puissent faire connaître leurs vues, dans des conditions de parfaite égalité et par les moyens d'expression de masse telles que la presse et la radio-diffusion.

M. MCELROY fait observer qu'en ce qui concerne le droit proportionnel d'accès aux moyens de communication de masse, les pays de l'Asie du Sud-Est se trouvent devant un dilemme insoluble: doivent-ils ou non reconnaître l'existence des partis communistes, lesquels, eux-mêmes, se refusent obstinément à reconnaître les principes de la démocratie? Si le corps électoral envoie les communistes au pouvoir, ils créeront une situation dans laquelle les droits et les principes de la démocratie ne manqueront pas de périr.

6. La liberté d'association et le rôle de l'opposition

M. K. L. DEVASER remarque que certains pays sont devenus indépendants nominalement, mais non en réalité. La Malaysia, par exemple, reconnaît la liberté d'assemblée, mais l'autorisation de la police est nécessaire pour tenir même une assemblée pacifique. Des réserves telles que celles-ci: « mais elle peut être restreinte ou supprimée, dans l'intérêt de la paix et de l'ordre public » ou « mais ne peuvent être invoquées devant aucun tribunal », ont pour effet de dénier les droits qui sont accordés en théorie. M. NABUCO répond qu'il existe des règlements de police de caractère très divers. Les règlements de police ayant trait à l'heure et au lieu des réunions sont imposés pour

des raisons ayant trait à la circulation ou à la commodité générale du public et, dans ce cas, elles peuvent se justifier. M. DEVASER dit qu'il admet ces arguments, mais il connaît des règlements qui empêchent des citoyens de se réunir librement. A son avis, le Gouvernement britannique porte la responsabilité de tels règlements qui ont été établis par lui.

LORD SHAWCROSS, revenant sur les commentaires de M. Devaser, estime que la critique qu'il a faite des autorités britanniques n'est pas méritée. Depuis 1957, la Constitution de la Malaysia permet au gouvernement d'amender tout texte législatif qui n'est pas à sa convenance ou de le soumettre à nouveau aux Chambres et, s'il existe des restrictions injustifiées à la liberté de réunion, les Malaisiens sont parfaitement libres d'entamer la procédure nécessaire pour les faire supprimer. Le Gouvernement Malaisien estime nécessaire de retenir ou même d'imposer cette restriction aux libertés fondamentales, afin de lutter contre la subversion communiste.

M. KAZI expose qu'au Pakistan, les réunions politiques peuvent être tenues librement et que la police, loin de leur imposer des restrictions, leur accorde, au contraire, son aide et sa protection.

Pour M. WHITLAM, la liberté d'association impose aux autorités de tenir dûment compte des droits syndicaux et d'assurer que les syndicats aient librement accès auprès des autorités, dans des conditions égales à celles dont bénéficient les autres citoyens, et qu'ils jouissent d'un même droit de réunion et du droit d'adresser au Gouvernement des représentations au nom des syndicats.

SIR MICHAEL HOGAN, prenant la parole sur le rôle de l'opposition, estime qu'au paragraphe 151 H, les mots « la Primauté du Droit » devraient être remplacés par les mots : « Le gouvernement représentatif ». Ainsi, le paragraphe serait libellé de la manière suivante : « Le Gouvernement représentatif dépend, dans une large mesure, de la possibilité de créer, dans le cadre des lois, une opposition qui sache et qui puisse se prononcer en connaissance de cause sur la politique du gouvernement ».

Répondant à M. HU, pour qui un tel amendement ne conviendrait pas à la situation particulière de Hong Kong, SIR MICHAEL HOGAN répond qu'il ne pourrait en résulter aucune conclusion défavorable à Hong Kong, puisque ce paragraphe 151 H a trait au gouvernement parlementaire.

LORD SHAWCROSS propose le libellé suivant :

« Un gouvernement représentatif est un gouvernement qui postule la possibilité de créer, dans le cadre des lois et en tant que pratique reconnue, un ou plusieurs partis d'opposition qui sachent et qui puissent se prononcer en connaissance de cause sur la politique du gouvernement, à condition de se conformer aux principes démocratiques sur lesquels repose la Primauté du Droit ».

M. KAZI propose le remplacement de « postule la possibilité » par « doit permettre la possibilité », tandis que SIR LESLIE MUNRO estime que « postule le droit » serait préférable. M. le Juge CONCEPCION voudrait également dire que la formation de partis d'opposition est un droit, mais pour lui, « implique le droit » serait une formule préférable à « postule le droit ». La Commission accepte cette suggestion à l'unanimité.

M. DEVASER estime que la réserve proposée par Lord Shawcross est dangereuse. En effet, elle donnerait au gouvernement un moyen de supprimer les partis politiques qui ne seraient pas à sa convenance, pour le motif supposé qu'ils ne se conformeraient pas aux principes démocratiques.

M. H. V. REILLY (Australie) considère que cette réserve est l'une des recommandations les plus importantes que la Commission puisse faire, eu égard aux traditions qui prévalent dans l'ensemble de l'Asie du Sud-Est. Toutefois, M. le Juge CONCEPCION partage l'avis de M. Devaser. M. KAZI estime que la difficulté qui surgirait si des gouvernements faisaient un mauvais usage de cette réserve pourrait être résolue au moyen d'une autre réserve qui donnerait le droit aux citoyens de se pourvoir devant un tribunal ordinaire de toute décision supprimant un parti politique.

Pour LORD SHAWCROSS, les arguments avancés par M. Devaser et M. le Juge Concepcion sont évidemment fort respectables, et honnêtement énoncés par des personnes dont le souci d'équité et de loyauté est évident. Toutefois, les partis anti-démocratiques ne sont eux-mêmes ni équitables ni loyaux, et les exemples abondent de l'arrivée au pouvoir de ces partis par des méthodes démocratiques, cette montée au pouvoir étant immédiatement suivie de la destruction des institutions mêmes qui avaient servi à les y installer. Il n'est que de réfléchir à la montée des Nazis en Allemagne et des Fascistes en Italie. Pour Lord Shawcross, la démocratie possède le droit inhérent de dire que, s'il vient à naître un parti dont le but avoué est de détruire la démocratie, ce parti doit être interdit. Il propose l'amendement suivant: « Sous réserve que leurs objectifs politiques soient compatibles avec les exigences de la Primauté du Droit ». M. TRIKAMDAS soutient cet amendement.

M. DEVASER pose la question suivante: « Qu'arrivera-t-il alors au Gouvernement lui-même? » SIR MICHAEL HOGAN répond que, officiellement, la Commission s'occupe uniquement de l'opposition et que le texte qu'elle est en train de préparer ne se rapporte qu'à l'opposition.

M. WHITLAM suggère de dire: « dont les objectifs politiques sont compatibles avec les exigences de la Primauté du Droit, et qui serait capable de remplacer le Gouvernement ». Pour M. TRIKAMDAS, les mots « et qui serait capable de remplacer » ne sont pas véritablement nécessaires, étant donné qu'un parti d'opposition se croit toujours

capable de remplacer le Gouvernement, mais ne le serait effectivement que s'il venait à disposer de la force nécessaire lors des élections générales suivantes.

LE PRÉSIDENT regrette de ne pouvoir partager le point de vue de M. WHITLAM, car il n'est pas constant qu'une opposition possède la force nécessaire, encore qu'elle puisse toujours désirer prendre la place du Gouvernement.

7. L'internement administratif

SIR LESLIE MUNRO n'a trouvé aucune mention de l'internement administratif dans le Document de Travail. Sans doute cette question a-t-elle été traitée auparavant, mais il semble qu'il y aurait intérêt à y faire une allusion, étant donné son importance. Il a dans l'esprit des situations qui existent dans plusieurs pays de l'Asie du Sud-Est, tels que la Birmanie et l'Indonésie, où un certain nombre de citoyens éminents sont toujours placés sous le régime de l'internement administratif. A son avis, les conclusions pourraient contenir au moins une réaffirmation des conclusions de Lagos relatives à l'internement administratif. M. TRIKAMDAS fait observer, à cet égard, que l'internement administratif est interdit par la Constitution de l'Inde.

SIR MICHAEL HOGAN estime que l'on ne saurait rester indifférent aux problèmes posés par la pratique de l'internement administratif, et il reconnaît avec Sir Leslie Munro qu'il y a lieu d'en faire une mention particulière.

Le Professeur GAMBOA fait observer que, d'une façon générale, l'internement administratif vise les personnes appartenant aux partis de la minorité. A son avis, il serait peut-être opportun d'ajouter, au paragraphe 151 E, ne fût-ce qu'une phrase qui affirmerait le droit, pour un tribunal, d'examiner la validité des motifs pris pour déclarer une situation d'exception, ainsi que des motifs invoqués pour prononcer un internement administratif.

M. WHITLAM déclare que, bien que l'internement administratif soit une pratique inconnue en Australie, d'autres actes du pouvoir exécutif ont un caractère arbitraire et peuvent donner lieu à des plaintes. Ceci est peut-être vrai de presque tous les pays. Il propose que les conclusions précisent bien que « l'internement administratif et d'autres actes du pouvoir exécutif ne doivent pas avoir été décidés sans raison valable ou en secret ». Il propose aussi que les actes de L'Exécutif soient soumis à une révision périodique, par un organisme impartial et aussi par le pouvoir législatif. La commission ferait œuvre incomplète si elle s'occupait de l'internement administratif seul, et non des autres actes arbitraires du pouvoir exécutif.

LE PRÉSIDENT appelle l'attention de la Commission sur les conclusions du Congrès africain de juristes, qui s'est tenu à Lagos en 1961, et qui ont traité à l'internement administratif. Il est décidé

que la commission réaffirmera ses conclusions parce qu'elle reconnaît que l'internement administratif est une coutume malheureusement très répandue dans la région de l'Asie du Sud-Est. Le Juge CONCEPCION se demande si la période de six mois mentionnée à la conclusion 5 ii) de la Commission II de Lagos n'allait pas un peu loin. D'autres participants lui font observer qu'il s'agissait là d'une période maximum.

SIR LESLIE MUNRO estime que la Commission ne devrait pas se borner à réaffirmer les conclusions de Lagos relatives à l'internement administratif, mais qu'elle devrait aussi faire mention du versement d'une indemnité de soutien aux ayant-droits des personnes frappées de cette sanction. M. DEBEVOISE estime que la position prise à Lagos pourrait être réaffirmée, et qu'une note ou un paragraphe pourrait lui être ajouté.

8. Instruction civique

M. NITISAR rappelle que l'instruction civique largement dispensée est une condition essentielle au bon fonctionnement de la démocratie. Il n'est pas juste de dire que la démocratie doit venir d'abord, et que l'instruction civique ne doit que la suivre. Il ne veut pas dire que l'on doive attendre pour instaurer un régime démocratique que chaque citoyen ait reçu cette instruction civique, mais il est certain que, si la politique du gouvernement en matière d'éducation était appliquée avec effet immédiat, l'analphabétisme cesserait bientôt d'exister et la route serait largement ouverte à une démocratie qui pourrait fonctionner sans heurt. M. C. Y. SHUM est de cet avis, et dit que l'instruction représente la solution à un grand nombre des problèmes posés, ce que le Document de travail affirme d'ailleurs sans ambages.

Selon M. REILLY, on estime parfois souhaitable de reculer l'instauration du suffrage universel jusqu'à ce que règne une situation où un tel régime électoral puisse produire des résultats satisfaisants. Les gouvernements devraient s'efforcer de faire disparaître l'analphabétisme en rendant l'enseignement obligatoire. Il est essentiel, si l'on veut parvenir un jour à un gouvernement représentatif fondé sur le suffrage universel, que les gouvernements donnent un enseignement gratuit et obligatoire à tous les enfants, jusqu'à un âge garantissant la disparition totale de l'analphabétisme. Il estime que la Commission devrait rédiger une conclusion reprenant cette exigence. S'il y a un conflit ou chevauchement avec les conclusions qui seront formulées par les Commissions II et III sur ce point, la conclusion de la Commission I pourra être abandonnée en session plénière.

Pour M. NABUCO, l'Etat a aussi le devoir d'assurer l'enseignement gratuit aux adultes.

M. NITISAR appelle l'attention de la Commission sur le paragraphe 146, et il dit que, compte tenu de ce paragraphe, il serait bon de développer le paragraphe 151 I.

Pour le Président, s'il est vrai que l'instruction civique est une chose fort importante, il n'est pas moins essentiel de publier une mise en garde contre l'endoctrinement par le parti au pouvoir.

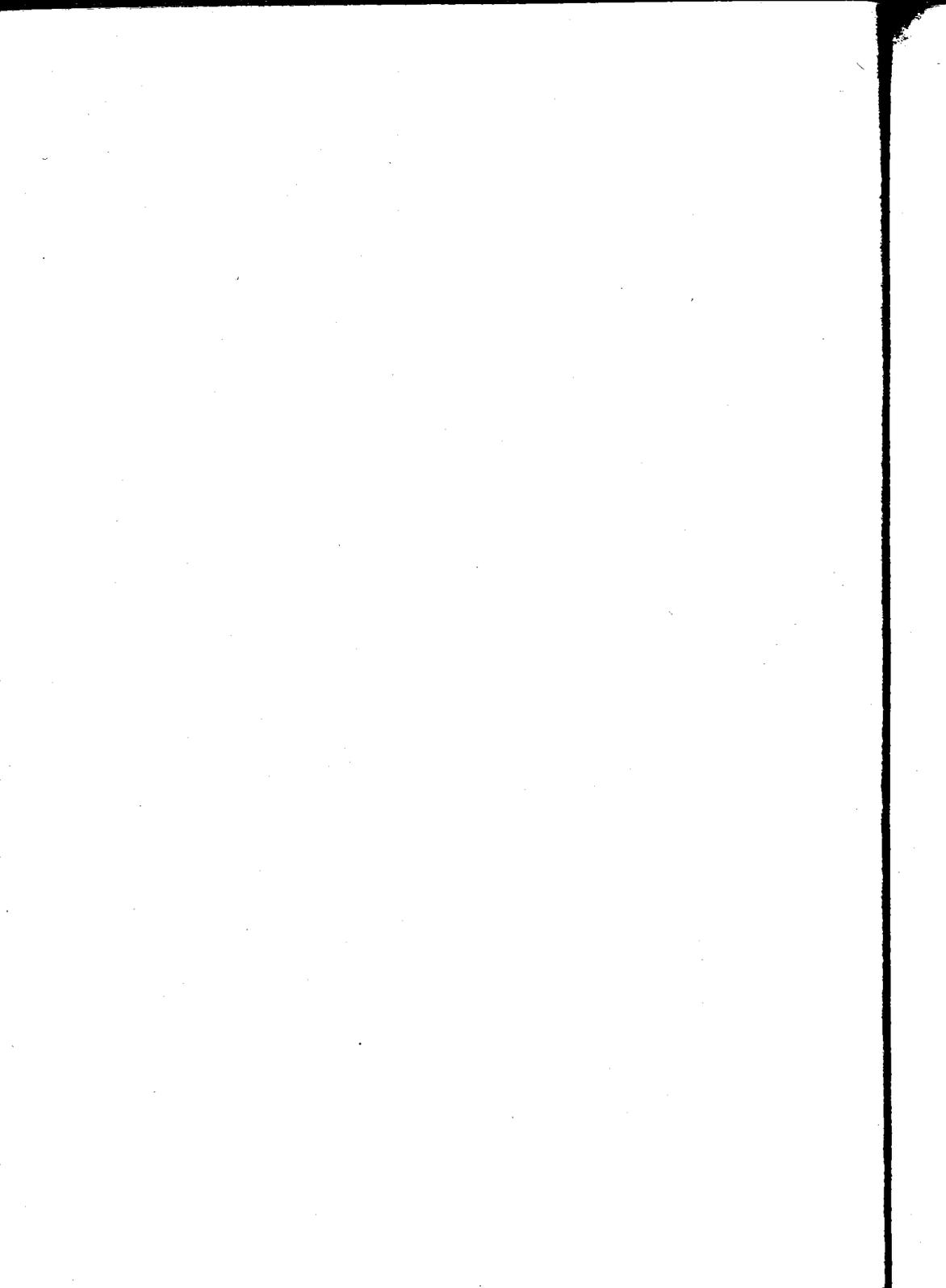
La Commission décide de préparer un avant-projet de conclusions, accompagné d'un Préambule convenable et tenant compte des vues exprimées et des suggestions faites. Le projet de Préambule et les Conclusions sont ensuite discutées par la Commission, qui en adoptera le texte définitif.

MEMBRES DE LA COMMISSION II

Président: CHAUDRI NAZIR AHMAD KHAN, Pakistan
Vice-Président: VU-QUÔC-THÚC, Vietnam
Rapporteur: JEREMIAS U. MONTEMAYOR, Philippines
Secrétaire: Dr. JÁNOS TÓTH, Suisse (I.C.J.)

GEOFFREY ABISHEGA-NADEN, Malaysia
SYED ISHTIAQ AHMED, Pakistan
U HLA AUNG, Malaysia
JOSEPH A. L. COORAY, Ceylan
ANTHONY R. DICKS, Hong Kong
GEORGE CLIFFT DOOLE, Nouvelle-Zélande
LAURENCE M. GRIEG, Nouvelle-Zélande
PETER R. GROGAN, Australie
Mr. Justice MOHAMMAD HIDAYATULLAH, Inde
Dr. S. P. KHETARPAL, Malaysia
JEAN C. J. MORICE, Cambodge
M. PHAVONGSAY, Laos
Sir GUY POWLES, Nouvelle-Zélande
CHELLIAH SELVARAJAH, Malaysia
Prof. DONG WOOK SHINN, Corée
S. GOVIND SWAMINADHAN, Inde
E. S. VENKATARAMIAH, Inde

Pour les observateurs ayant participé aux débats de la Commission II,
prière de se référer à la liste des observateurs, pages 103-106.



DÉBATS DE LA COMMISSION II

DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL SELON LA PRIMAUTÉ DU DROIT

CHAUDRI NAZIR AHMAD KHAN (Pakistan), Président, salue dans son allocution d'ouverture, les participants au Congrès et il souligne l'importance des tâches qui les attendent. Les congrès et les conférences organisés par la Commission internationale de Juristes éclairent d'une clarté nouvelle la notion de Primauté du Droit dans son acception moderne. Au Congrès de New Delhi, les participants avaient déclaré que la Primauté du Droit s'étendait à la fois aux droits civils et politiques et aux droits sociaux, économiques et culturels. La tâche impartie au cours de la présente réunion à la Commission II consiste à examiner et à préciser les aspects juridiques du développement économique et social, à traduire en termes concrets le principe de la Primauté du Droit, à préciser le sens de ce principe en matière sociale et économique et à formuler des notions de base relatives à la manière dont la Primauté du Droit pourra être mise en pratique dans ces domaines. Les débats ne manqueront pas d'être passionnants. Ils seront aussi d'une importance d'autant plus grande pour l'avenir des pays en voie de développement que le présent Congrès réunit pour la première fois les juristes les plus éminents du monde, qui ont accepté de confronter leur science et leur expérience de façon que l'esprit qui anime la Primauté du Droit inspire aussi le progrès social et économique de tous les pays.

M. JEREMIAS U. MONTEMAYOR (Philippines), Rapporteur, présente ensuite son rapport, dont les passages essentiels sont reproduits ci-après, ainsi que les débats de la Commission, sous une forme résumée. Des sous-titres appropriés ont été ajoutés pour plus de clarté.

Rapport introductif (résumé)

Pour la première fois, une organisation de juristes d'une haute compétence et jouissant d'un grand prestige entreprend l'étude pratique des effets produits par les problèmes économiques et sociaux sur la notion de Primauté du Droit dans cette partie du monde. Cette organisation examine également les moyens qui permettraient de donner une application plus satisfaisante au Principe de la Légalité en vue de résoudre ces problèmes. Il est heureux que les travaux de la Commission II portent à la fois sur le développement économique

et le développement social. Il existe en effet des liens étroits entre ces deux aspects du développement, si étroits même que l'on ne saurait ni les comprendre ni en traiter judicieusement, sans les considérer ensemble.

Le *problème agraire* est partout présent, et l'on peut dire qu'il a une importance primordiale dans l'Asie du Sud-Est d'aujourd'hui. Ses aspects économiques, sociaux et politiques réagissent les uns sur les autres d'une manière si intime que l'on ne saurait plus distinguer l'effet de la cause. Dans une situation de ce genre, il faut presque toujours briser un cercle vicieux pour parvenir jusqu'au remède.

On peut classer sous deux grandes rubriques les réformes indispensables au développement: la *justice* et la *technique*. Ceux qui veulent accorder la priorité aux mesures de caractère technique insistent pour augmenter la taille du gâteau. Ils soutiennent que, si ce gâteau grandit suffisamment, la question de la justice et la répartition des parts se régleront d'elles-mêmes. En revanche, d'autres estiment que, si la question de la justice est peut-être moins tangible, et sans doute plus difficile à résoudre, elle n'en est pas moins d'une importance fondamentale et d'une urgence très grande, et mérite pour cela d'être inscrite en première priorité. En supposant qu'il soit possible de faire un gâteau assez grand pour contenter tout le monde, la question de la justice devra néanmoins être résolue la première, faute de quoi le mécontentement ne fera que croître, même si la production, elle aussi, s'accroît. Ceux qui veulent faire passer d'abord les solutions de justice montrent combien la pauvreté et le mécontentement croissent partout dans le monde, au milieu de progrès incessants que les perfectionnements de la technologie ne cessent de susciter. Ils ont, cependant, un argument plus direct: peut-on véritablement accroître la production sans avoir d'abord fait régner la justice dans les relations entre les hommes? Seule, la justice appliquée au partage des travaux et des profits peut fournir à l'homme des stimulants assez forts et assez durables pour l'amener à travailler et à produire, alors qu'au contraire, la technique n'est qu'un instrument, un outil que l'homme prend en main et qu'il utilise seulement lorsqu'il a pour cela des motifs assez forts. Sans doute la technique et la justice sont elles nécessaires l'une et l'autre, mais la justice est essentielle et doit venir d'abord. Il n'est cependant pas impossible de solliciter la technique en même temps que l'on prend des mesures visant à éliminer les injustices.

La *justice sociale* représente l'aspect le plus important de la question de la justice en Asie. Afin d'éliminer les obstacles au développement social et économique et de promouvoir ce développement, il faut revoir toute la question de la justice sociale dans ses aspects pratiques, et la ré-évaluer dans l'optique contemporaine.

a) La notion de propriété dans l'optique contemporaine

Dans la plupart des pays de la région, on reconnaît généralement le droit à la propriété privée. Jusqu'ici, cependant, on s'est peu pré-

occupé de définir les limites précises de ce droit. Il paraît évident que l'étendue du droit de posséder des biens dépend, entre autres choses, de la nature de ces biens.

Dans quelle mesure un individu peut-il prétendre à posséder de la terre? Lorsque la terre était abondante, les habitants peu nombreux, et les besoins de l'individu et de la société réduits à leur plus simple expression, on se préoccupait rarement de définir les limites précises du droit de posséder de la terre. Mais la population ne cessant de croître, la terre se faisant relativement de plus en plus rare, et les besoins de la société moderne ne cessant de se compliquer la question a pris une importance extrême. La terre représente, pour l'homme et pour la société, un besoin essentiel, fondamental. Aucun droit individuel sur la terre ne peut donc avoir de caractère perpétuel ni absolu, mais doit au contraire être limité, et son exercice toujours subordonné à la réglementation imposée par la société. Pour certains, le droit de posséder de la terre devrait être mesuré par la quantité de travail, de capital, ou de l'un et de l'autre, qu'un individu apporte à la terre pour la rendre productive. D'où le corollaire suivant: si le propriétaire a repris à celui qui cultive la terre tout ce qu'il y avait investi précédemment de travail ou de capital, ou de l'un et de l'autre, et s'il cesse d'y investir soit du travail, soit du capital, ses droits sur cette terre s'amenuisent peu à peu jusqu'au point où, un jour ou l'autre, celui qui continue d'exploiter la terre acquiert sur elle plus de droits que lui. C'est sur ce raisonnement que repose le mot d'ordre « la terre à celui qui la cultive ». Dans certains pays d'Asie, c'est de ce mot d'ordre que s'inspirent, parfois de façon peu précise, les mesures de réforme agraire entreprises par les gouvernements, au nombre desquelles figurent celles qui garantissent le fermier contre le risque d'expulsion, réduisent le montant des fermages et instituent un transfert automatique de la propriété de la terre au profit du fermier.

b) La notion de « juste indemnité » à l'époque contemporaine

Il n'est pas toujours possible de fixer par référence au prix du marché le montant d'une juste indemnité à verser en cas d'expropriation, et des surenchères désordonnées et imprévisibles peuvent résulter du choix d'une telle référence. En outre, la menace de l'inflation s'oppose à ce que l'indemnité soit dans tous les cas payée en espèce. Dans ces conditions, est-il juste ou injuste que les gouvernements en imposent le paiement sous forme d'obligations ou d'autres valeurs mobilières?

c) Qui a droit à la plus-value?

Un homme achète un terrain dans les foubourgs; il laisse ce terrain abandonné pendant vingt ans. A ce moment, le prix du terrain sur le marché se trouve multiplié par deux cent. Le propriétaire aura-t-il le droit de bénéficier intégralement d'une telle plus-value qui résulte uniquement de l'accroissement de la population dans cette zone? La plus grande partie de cette plus-value ne devrait-elle pas appartenir à la collectivité?

la société? Dans de nombreuses collectivités progressistes du monde, la question est réglée une fois pour toutes.

d) Un autre point de droit qui mérite d'être réexaminé, et surtout dans les sociétés d'Asie, est celui du droit aux profits nets d'une entreprise, quelle qu'elle soit. Il n'est pas facile d'élaborer la formule exacte qui attribuerait un juste salaire au travailleur et une juste rémunération au capital. Mais s'il fallait que le bénéfice net dût être partagé entre le capitaliste et le travailleur, ou entre le capitaliste, le travailleur et le public, comment et par quels moyens précis devrait-il être distribué, de manière à leur être du plus grand profit? Cette distribution devrait-elle prendre la forme d'une augmentation des salaires et de la rémunération du capital, ou de l'association dite capital-travail, ou encore devrait-elle être effectuée par l'intermédiaire de la fiscalité et des programmes d'assistance sociale de l'Etat, ou par tout autre moyen? Cette question ne cessera jamais de solliciter l'ingéniosité, la sagesse et le sentiment de la justice des praticiens du droit.

e) Limitations du droit d'hériter

Un homme devrait avoir le droit de disposer à son gré d'une certaine partie de ses biens après sa mort, notamment pour pourvoir à l'entretien et à l'éducation de ses enfants mineurs. Dans de nombreux pays, toutefois, le droit d'hériter a déjà été fortement limité. Des restrictions ne devraient-elles pas être apportées à ce droit dans de nombreux pays d'Asie? L'actif de la succession d'une personne très riche ne devrait-il pas revenir en partie à la collectivité?

Importance de l'organisation sociale. Dans certains cas concrets, il est extrêmement difficile de donner une interprétation satisfaisante de la justice, non seulement en théorie, mais aussi en matière d'application pratique. La notion de justice ne peut être définie que de manière approximative, et on aura plus de chance d'y parvenir facilement si les parties en présence sont de force à peu près égale. Lorsqu'une partie est beaucoup plus forte que l'autre, il y a de fortes chances pour qu'une injustice soit commise. Et lorsque, entre d'importantes fractions d'une société, il existe depuis longtemps un déséquilibre marqué dans le rapport des forces, le danger de voir s'implanter un régime dictatorial, qu'il soit tyrannique ou débonnaire, devient imminent. Il est donc essentiel pour les intérêts de la démocratie qu'un équilibre plus ou moins juste s'établisse entre les divers groupes de la société. Comment les masses amorphes de l'Asie peuvent-elles acquérir la force qui leur manque pour équilibrer les autres classes sociales? Leur seul avantage est le nombre. Mais on peut tirer de grands avantages du nombre si on y ajoute l'organisation. Ainsi le caractère essentiel des organisations de groupe devient-il évident si l'on veut que les masses des pays d'Asie puissent avoir accès à la justice. L'organisation sociale ne se justifie pas par le souci purement négatif de combattre

l'injustice. Son rôle positif est beaucoup plus important encore pour les pays en voie de développement. Il est relativement facile de comprendre que, pour briser les cercles vicieux qui se créent autour des problèmes sociaux, économiques et politiques avec lesquels ces pays sont aux prises, de nouvelles forces doivent naître, de l'intérieur, de l'extérieur, ou des deux à la fois. Mais dans tous les cas, le préalable indispensable à toute réforme réelle et durable qui soit en harmonie avec le principe de la Primauté du Droit est une réforme de la structure politique de la nation qui ait pour effet de distribuer équitablement le pouvoir entre chacun des divers secteurs de la société. A moins que cette réforme de structure politique ne s'accomplisse, tous les remèdes, qu'il s'agisse de mesures techniques visant à accroître la production, de programmes culturels, d'aide étrangère ou de toute autre mesure, ne fera qu'aggraver la situation. En ce sens, la réforme des structures politiques par l'intermédiaire des organisations sociales, représente l'exigence la plus importante de toute réforme réelle et de tout véritable développement. Les paysans et les ouvriers qui ont les titres les plus légitimes au pouvoir, mais qui en sont aujourd'hui les moins biens pourvus, doivent être organisés de manière à acquérir la force qui leur permettra d'équilibrer celle des autres groupes sociaux. Il y a là de grands obstacles à franchir, mais ne pourrait-on pas commencer en aidant et en encourageant les chefs à déclencher la réforme? Pour accomplir une pareille tâche, ou tout au moins pour y contribuer, les praticiens du droit paraissent particulièrement bien faits. En effet, qu'est-ce en dernière analyse que le droit, sinon l'organisation de la société?

Quant aux *programmes de caractère technique*, il est impossible de les considérer en les détachant de la population, par qui et pour qui leur réalisation doit être entreprise. Puisque l'homme subit l'influence, à certains égards déterminante, non seulement de son milieu physique et géographique, mais aussi, ce qui est plus important, de ses traditions culturelles et de ses situations sociales, les projets et les innovations de caractère technique doivent tenir compte de tous ces facteurs et s'y adapter si l'on veut qu'ils apportent une aide efficace, et non seulement un espoir sans lendemain, à la population intéressée. Il semble que les notions, les procédés et les méthodes techniques importés de l'Occident, d'une part, et les habitudes et les traditions sociales et culturelles des pays d'Asie, d'autre part, doivent faire l'objet d'un effort d'adaptation mutuelle.

Tous les pays d'Asie en voie de développement désirent s'industrialiser. L'industrialisation est nécessaire, quand ce ne serait que pour le succès de la réforme agraire. En premier lieu, les propriétaires terriens dont les terres deviendraient la propriété des fermiers auront besoin d'investir leurs capitaux dans l'industrie. En second lieu, la population rurale va sans doute s'accroître indéfiniment et, à moins que de nombreux agriculteurs puissent se trouver absorbés dans l'industrie, il viendra bientôt un moment où il ne restera plus assez de terre

pour les besoins de tous. Puisque la plupart des pays d'Asie sont des pays agricoles, il semble que la meilleure manière de faire démarrer l'industrialisation doit consister à installer, ou à encourager l'installation, de ces usines qui traitent les produits de l'agriculture et les matières premières locales. Ainsi l'agriculture et l'industrie se stimuleront et se raffermiront mutuellement, et l'industrie pourra poursuivre ses progrès.

Planification. On admet presque partout de nos jours que la planification est nécessaire au développement des jeunes pays. La première question qui se pose est cependant la suivante: Qui doit être chargé de planifier? Puisque, dans une société libre, le gouvernement est issu du peuple, il semble que la planification doive, en fin de compte, venir du peuple lui-même, ne serait-ce qu'indirectement. Même si le gouvernement est particulièrement efficace, la participation active du peuple demeure nécessaire. Les responsables de la planification devront non point tellement convaincre le peuple des bienfaits d'un plan élaboré dans les hautes sphères du gouvernement, que déduire et rassembler les idées et les aspirations qui, en dernière analyse, viennent du peuple lui-même, leur donner une force systématique et plus achevée. C'est là évidemment une solution difficile, qui impose un travail de coordination, mais c'est l'essence même de la démocratie.

Le besoin d'une administration publique efficace et d'administrateurs compétents et loyaux se fait partout sentir. En outre, si l'on veut que les peuples de l'Asie du Sud-Est désirent activement voir s'améliorer leur situation sociale et économique, il ne suffit pas de leur offrir des stimulants purement matériels. Il importe que certaines forces morales et psychologiques soient mises en éveil, utilisées, guidées convenablement. A cet égard, le RAPPORTEUR a particulièrement insisté sur le *problème des dirigeants*, le *nationalisme* et la *culture*.

Pour beaucoup de pays de la région, la question de l'aide étrangère ou de l'assistance mutuelle internationale est fort importante. On a soutenu que la manière dont l'aide étrangère a été distribuée dans le passé a mis la Primauté du Droit en danger dans beaucoup de pays bénéficiaires. Les méthodes d'aide bilatérale existantes, et d'autres méthodes aussi, vont parfois à l'encontre des buts recherchés, et elles doivent donc être revues. Mais au-delà du bon fonctionnement des programmes d'aide étrangère, il faut considérer le principe de la *justice sociale internationale*. Le monde se rétrécit de jour en jour, sous l'effet des progrès techniques et d'autres facteurs encore, et aussi par suite de l'interdépendance des pays. Il n'y a plus guère de position prise par un pays, ou d'action qu'il se décide à entreprendre, qui puisse rester sans influence sur les autres pays du monde. De même que l'individu dans toute société a un besoin constant de cette société et est donc tenu de lui apporter une contribution positive, de même toute nation est obligée d'apporter sa contribution positive au bien-être et au bon ordre de la collectivité mondiale.

En vertu du même principe, tous les pays du monde, et particulièrement les plus riches d'entre eux, sont tenus de contribuer pour leur part à résoudre les difficultés qui surgissent entre les nations et à faire régner partout la justice, la paix et la prospérité. De même, il est nécessaire de formuler des règles qui assureront la protection des nations faibles et pauvres contre l'exploitation d'autres nations plus riches et plus fortes, à l'exemple de la législation sociale qui existe dans les divers pays. Ceci est particulièrement vrai des échanges internationaux.

Que seront ces règles, qui les rédigera, comment seront-elles mises en œuvre, tels sont quelques-uns des problèmes permanents auxquels les juristes d'aujourd'hui ont à faire face. Il faudra toutefois leur trouver des solutions si l'on veut faire l'économie d'un nouveau bouleversement mondial, tout comme il a fallu trouver une solution aux problèmes sociaux qui se posaient dans les divers pays afin d'y éviter des révolutions.

1. Les droits sociaux, économiques et culturels et la Primauté du Droit

Au cours d'un débat général, la Commission a examiné la place reconnue aux droits sociaux et économiques par les systèmes juridiques et le rôle que jouent ces droits dans les problèmes de développement. La question fondamentale à laquelle les membres de la Commission ont essayé de trouver une réponse a été celle du choix des méthodes et des procédures selon lesquelles pourraient être élaborées les normes sociales et économiques qui vont de pair avec la Primauté du Droit. M. le Juge HIDAYATULLAH (Inde) a constaté avec regret que si les droits politiques et civils sont désormais reconnus dans la plupart des pays, les droits sociaux et économiques, en revanche, sont plutôt négligés. Les Etats de la région, ainsi que leurs gouvernements, devraient maintenant concentrer tous leurs efforts sur la réforme économique et sociale, de manière à construire peu à peu un Etat à vocation sociale. MM. ABISHEGA NADEN, KHETARPAL et SELVARAJAH (Malaysia), ont été d'accord avec lui pour estimer que le développement économique favorisait le progrès dans la pratique du droit.

La Commission a reconnu que les droits sociaux et économiques diffèrent essentiellement des droits civils et politiques. Des méthodes différentes s'imposent donc pour les protéger et pour les mettre en vigueur. Un échange de vues très révélateur s'est institué à ce sujet entre M. AHMED (Pakistan) et M. JOSEPH A. L. COORAY (Ceylan). Le caractère particulier des droits économiques et sociaux n'a pas empêché de nombreux Etats de faire figurer ces droits dans leur Constitution (c'est le cas notamment de l'Inde et de l'Irlande), pas plus qu'il n'a empêché l'Organisation des Nations Unies d'élaborer un projet de convention sur les droits sociaux, économiques et culturels. Pour M. VENKATARAMIAH (Inde), la mise en œuvre des droits sociaux et économiques entraîne une réforme de tout le système juridique et

une nouvelle définition de la propriété elle-même. Il devient en effet nécessaire de proposer une nouvelle définition des droits et de refondre les systèmes juridiques pour les mettre en harmonie avec les nouveaux objectifs sociaux à chaque étape franchie dans l'évolution historique de l'humanité. En effet, la notion de propriété a sensiblement changé de contenu aux dix-neuvième et vingtième siècles. La Commission a pour tâche d'apporter sa contribution à une nouvelle définition de cette notion. Quels que soient les termes dans lesquels elle choisisse d'accomplir cette tâche, les conclusions auxquelles elle aboutira devraient dire très clairement que le droit n'est pas un moyen d'exploiter le peuple, mais un instrument de réforme sociale.

Les participants ont cité des exemples tirés de l'expérience de leurs propres pays pour montrer jusqu'à quel point la faim et la pauvreté sont des ennemies naturelles de la Primauté du Droit. M. le Doyen VU-QUOC-THUC (Viet-Nam) a cité l'exemple de son pays. La faim et la pauvreté finissent pas rendre impossible toute forme de gouvernement véritablement représentatif et elles encouragent la naissance de systèmes de gouvernements qui sont diamétralement opposés aux principes sur lesquels se fonde la Primauté du Droit. En particulier, elles amènent le peuple à accepter la dictature, dans l'espoir que celle-ci leur donnera à manger. Les débats se sont poursuivis sur la question de savoir si la faim et la pauvreté en elles-mêmes devaient être combattues, ou s'il ne fallait pas plutôt faire porter la lutte contre les systèmes sociaux ou juridiques qui les engendrent.

Certains participants ont cependant montré qu'il est bien difficile, ici comme ailleurs, de distinguer l'effet de la cause, et qu'il est plus important d'examiner les méthodes permettant de promouvoir les droits sociaux, économiques et culturels. A cet égard, M. le Juge HIDAYATULLAH a insisté sur le fait que la pierre de touche devait être la démocratie en action. Le progrès social et le développement économique doivent découler de la volonté du peuple. Cette opinion a été unanimement partagée, mais la Commission a estimé que, dans la région de l'Asie du Sud-Est, un tel principe rencontrerait d'importants obstacles. Le RAPPORTEUR a exposé que la mise en œuvre du progrès social et du développement économique était enfermée dans un cercle vicieux. Le développement doit se poursuivre selon des voies démocratiques, mais les grandes masses paysannes de l'Asie du Sud-Est vivent, en fait, en dehors des organisations démocratiques établies et elles se révèlent apathiques. Le grand problème consiste à savoir comment briser ce cercle et comment donner à la paysannerie une participation active à la vie démocratique de son pays. Pour le Rapporteur, il devrait être possible de mettre sur pied une force nouvelle en organisant les paysans au sein de leurs propres groupes, faisant ainsi usage du droit d'association. Une telle organisation des masses paysannes, entre les mains de chefs locaux compétents, pourrait devenir une force inestimable, grâce à laquelle les innombrables paysans pourraient être enfin mobilisés pour le plus grand bien de

leur collectivité. Tout en acceptant la thèse de M. MONTEMAYOR sur la mobilisation pacifique de la paysannerie dans une vie démocratique, M. AHMED a fait observer que l'organisation des masses paysannes pourrait être difficile sous un gouvernement qui ne serait pas inspiré des principes démocratiques. M. GROGAN (Australie) a appelé l'attention de la Commission sur l'importance de l'éducation dans une démocratie. C'est grâce à l'éducation que des cercles de plus en plus larges de la population s'intéressent activement à la vie de la collectivité.

La Commission a fait figurer dans le préambule de ses conclusions une énumération des droits économiques, sociaux et culturels reprise de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, et elle a insisté pour que ces droits soient mis en œuvre aussi bien dans le droit interne que dans le droit international. L'intérêt qui s'attache à inclure dans le droit international des mesures appropriées permettant d'assurer une mesure toujours plus grande de justice sociale internationale, a été mis en lumière par M. AHMED dans une motion où était proposé que figure, dans les conclusions du Congrès, un article séparé soulignant l'utilité d'élaborer des principes de justice sociale internationale; ceci en vue d'empêcher que les nations les plus fortes n'abusent de leur force à l'égard des nations les plus faibles, et d'assurer une collaboration et une entraide amicales entre toutes les nations du monde par l'intermédiaire d'un organe administratif international de la famille des Nations Unies.

Un débat animé s'est engagé à la suite de cette proposition. De l'avis de M. le Juge HIDAYATULLAH et de MM. FEDERSPIEL (Observateur, Danemark), SWAMINADHAN (Inde), SHINN (Corée) et GROGAN, cette idée de justice sociale internationale est trop vague pour que la Commission puisse tenter de la formuler en termes appropriés. Il semble, d'autre part, qu'il existe des institutions spécialisées des Nations Unies dont la tâche est justement de traduire dans les faits une idée de ce genre. En se rangeant à la proposition de M. AHMED, la Commission ne donnerait-elle pas à penser qu'elle adresse des instructions à ces institutions spécialisées? Pour le PRÉSIDENT, le RAPPORTEUR, le SECRÉTAIRE (M. J. TOTH) et M. AHMED, auteur de la proposition, au contraire, il est temps de commencer à réfléchir sérieusement à la question. S'il existe des organismes internationaux de la famille des Nations Unies qui participent à cette tâche, cela signifie seulement qu'un accord international minimum a pu se réaliser sur les principes de base, que l'idée a maintenant mûri et s'est dépouillée de ses aspects révolutionnaires et qu'elle a rencontré l'adhésion de la majorité des Etats Membres des Nations Unies. Toutefois, ces organismes ne touchent qu'aux côtés économiques du problème et il serait fort utile que la Commission se mît en mesure de définir ses aspects juridiques.

M. MARSH (Observateur, Royaume-Uni) résume alors les débats. Il constate que les membres de la Commission acceptent unanimement

l'idée de justice sociale internationale. Il s'agit seulement, pour la Commission, de donner une dimension vraiment internationale à la notion de Primauté du Droit. Nombreuses sont les autres organisations internationales qui se vouent à la même tâche, mais tous ces efforts n'ont pas encore été assez efficaces pour aboutir à des propositions concrètes qui soient autre chose que des déclarations d'intentions à l'égard du principe de justice sociale internationale. La Commission adopte finalement l'article additionnel proposé par M. AHMED, mais qui sera ensuite écarté par le Bureau du Congrès. Le Préambule et l'Article I expriment les conclusions de ces débats.

2. La notion de justice sociale

La Commission a examiné sous cette rubrique la question importante qu'est l'élimination de l'injustice sociale et un accord général s'est rapidement réalisé à la fois sur le principe et sur l'expression qu'il convenait de lui donner. Pour M. MARSH au nombre des inégalités sociales mentionnées devraient figurer celles qui résultent non seulement de la naissance, mais aussi de la situation de fortune. M. AHMED voudrait élargir la portée du principe en déclarant que l'inégalité des chances devrait elle aussi disparaître. La Commission a condamné la discrimination fondée sur des considérations raciales, religieuses et linguistiques. Elle a jugé nécessaire de faire figurer dans cette énumération les éléments de fait qui, sur le plan de la région ou de la commune, peuvent donner lieu à des discriminations dans les grands pays formés de régions diverses aux caractéristiques également diverses. Sur un point particulier, cependant, les participants ont pris des positions très nettes, que l'on peut interpréter comme faisant exception à la règle générale de prévention de la discrimination: ils ont estimé, avec U HLA AUNG (Malaysia) et M. COORAY, que les régions ou groupes de pays économiquement faibles ou défavorisés doivent bénéficier d'un traitement préférentiel. La discrimination en faveur de ces régions ou groupes de pays se justifie notamment dans l'attribution de crédits en faveur du développement.

Après avoir énoncé en termes généraux ce principe fondamental de justice sociale applicable aux pays de la région, la Commission s'est donné pour tâche de formuler des règles particulières visant à lui donner effet. Considérant les inégalités sociales et économiques existantes, elle a reconnu qu'un changement dans la situation s'imposait. Le débat s'est surtout engagé autour des mesures juridiques spéciales qui permettraient d'apporter ces changements en bénéficiant de toutes les garanties qu'offre la Primauté du Droit. De l'avis du RAPPORTEUR, il est ni suffisant ni opportun de se satisfaire d'interventions occasionnelles dans les droits existants; ces droits doivent faire l'objet d'une définition nouvelle et soigneusement méditée, qui tiendrait pleinement compte de leur place dans la société contemporaine. Bien entendu, les droits existants ne seraient pas annulés,

mais leur étendue serait délimitée selon des normes nouvelles, ce qui équivaldrait, dans un avenir proche, à modifier la situation sociale et économique existante. M. GREIG (Nouvelle-Zélande) a appelé l'attention de la Commission sur le fait qu'en bien des cas, des droits réels étaient en cause et que, si ces droits devaient être considérés comme préjudiciables à l'intérêt public, il ne suffirait pas de les définir à nouveau, il faudrait les modifier. M. COORAY a alors proposé que le problème soit résolu selon une autre formule: ce ne seraient pas les droits existants, mais seulement leur exercice sur lesquels les pouvoirs publics pourraient intervenir. M. le Juge HIDAYATULLAH a posé la question de savoir s'il était concevable de refondre la structure sociale existante selon des procédures compatibles avec la Primauté du Droit; il y a lui-même ensuite répondu affirmativement. Pour lui, l'objet ultime des réformes sociales dans les pays en voie de développement doit être l'avènement de systèmes de sécurité sociale absolument complets (welfare state). Les changements apportés à la société et à l'économie doivent être graduels, et introduits selon des procédures démocratiques. Pour M. AHMED aussi, l'objectif du développement est l'avènement d'un système de sécurité sociale absolument complet — le « welfare state », — mais il veut insister sur les profondes différences qui séparent de tels systèmes dans les pays en voie de développement et dans les pays occidentaux complètement développés. Dans les premiers, la planification économique s'étend sur un domaine bien plus étendu que dans les autres, elle va bien au-delà d'une fiscalité progressive et de la ventilation par l'Etat des dépenses de caractère social. Lorsqu'on porte atteinte aux droits existants, on s'en prend effectivement à des droits, d'un caractère absolu ou non, qui sont protégés par les systèmes juridiques en vigueur.

Il est apparu au cours des débats que les participants avaient conscience de la nécessité de modifier les conditions sociales existantes et croyaient que cette modification devrait consister à imposer des limitations à certains droits existants et à en créer de nouveaux. La Commission s'est ensuite demandée à quels droits ces limitations devraient être imposées, quels autres droits devraient être supprimés, et selon quelle procédure. Pour M. COORAY, l'expression « droits existants » ne doit pas s'étendre aux droits fondamentaux, qu'ils soient de caractère réel ou formel. Il doit être bien précisé que les droits fondamentaux de l'homme doivent demeurer à l'abri de toute intervention. M. SWAMINADHAN fait observer qu'il s'agit maintenant de trouver des définitions exactes pour les droits auxquels il est possible de porter atteinte. En fait, il s'agit des droits de propriété, et la définition ne devrait donc soulever aucune difficulté. S'il a bien compris, la question débattue est la nécessité de faire disparaître les inégalités dans la répartition des biens. Sir GUY POWLES (Nouvelle-Zélande) et M. MARSH insistent alors sur l'importance des méthodes choisies pour procéder à des aménagement de ce genre: pour réaliser des réformes sociales et économiques, il convient d'user de procédures conformes à la Primauté du Droit.

Le PRÉSIDENT a fait valoir que le mot « intervention » pourrait donner lieu à des malentendus, sur quoi la Commission a préféré l'expression « toucher aux droits de propriété ». On trouvera aux articles II et III, le libellé définitif des conclusions de la Commission sur cette question.

3. Nationalisation

Au nombre des mesures qui visent à améliorer la situation sociale et économique existante, la Commission a étudié la nationalisation en assez grand détail. Cette question n'a donné lieu à aucune difficulté particulière puisque, dans de nombreux pays de la région, elle se règle selon une pratique judiciaire bien établie. M. le Juge HIDAYATULLAH a rappelé à la Commission qu'aux termes de la Constitution et selon la pratique juridique de l'Inde, la nationalisation faisait l'objet de règles précises qui prescrivaient le paiement d'une indemnité équitable. Toutefois, un amendement récent apporté à la Constitution admet le principe de la nationalisation sans indemnité. MM. AHMED, COORAY, DOOLE (Nouvelle-Zélande) et MARSH ont estimé d'un commun accord que la nationalisation devait être équitable, juste et raisonnable, même si l'indemnité versée pouvait, dans bien des cas, être d'un montant inférieur à celui qu'aurait déterminé la valeur commerciale du bien. M. COORAY a proposé l'adjonction au texte d'une clause précisant que l'indemnité devrait être payée à un taux compatible avec les règles admises par les Nations Unies. La Commission a aussi décidé que l'indemnité serait fixée par un tribunal indépendant, conformément à des principes établis par le Parlement, selon la formule proposée par M. VENKATARAMIAH. Il a été moins facile de définir quelle autorité aurait compétence pour décider de la nécessité de nationaliser, une telle décision soulevant des questions à la fois économiques et politiques. Selon le Document de Travail, un Gouvernement démocratiquement élu doit en décider dans l'intérêt public. En pareil cas seul le peuple exercera sa souveraineté sur ses ressources naturelles et économiques, et on peut être assuré que les méthodes d'exécution seront compatibles avec les principes de la Primauté du Droit. Le PRÉSIDENT et U HLA AUNG ont exprimé certaines appréhensions quant à l'expression « gouvernement démocratiquement élu ». Ils ont fait observer, en premier lieu, qu'il n'existait nulle part de gouvernement qui ne se dise démocratiquement élu et, en second lieu, qu'une telle précision pourrait limiter le champ d'application du principe de base et laisser libre cours à des réactions arbitraires, alors que bien évidemment, les exigences énoncées s'appliquaient aussi bien aux nationalisations prononcées par un gouvernement qui n'aurait pas été démocratiquement élu. Après avoir entendu ces remarques et ces explications, la Commission a retenu le libellé original. Sur une proposition de M. DICKS (Hong Kong), amendée par M. TUCK (Observateur, Etats-Unis), elle a décidé

d'ajouter que les mêmes considérations devraient s'appliquer à d'autres mesures gouvernementales prises aux mêmes fins et avec les mêmes effets. A titre d'exemples de ces mesures, M. DICKS a cité des cas où les gouvernements instituent une direction ou une propriété communes, avec des entreprises privées.

4. La réforme agraire

Au cours du débat général, MM. SWAMINADHAN et VENKATARAMIAH, ainsi que Sir GUY POWLES, ont insisté sur l'importance capitale de la question.

M. FEDERSPIEL a rappelé ses aspects délicats et a engagé la Commission à se montrer prudente. Pour M. GROGAN, la véritable difficulté est que la réforme agraire doit recevoir une solution différente dans chaque pays. Se rangeant à ce point de vue, les membres de la Commission ont exposé la situation en la matière dans leurs pays respectifs.

M. MORICE (Cambodge) a exposé que la nécessité de redistribuer la terre ne se manifestait pas au Cambodge, pays où les terres non cultivées sont encore très nombreuses et où il suffit à un paysan de cultiver une terre pendant cinq ans pour en devenir propriétaire. En Birmanie aussi, dit U HLA AUNG, la mise en culture confère des droits au bout de trois ans déjà. Les difficultés actuelles proviennent de la reprise de la terre par les usuriers, pratique qui a commencé sous la domination britannique, mais qui s'est poursuivie après l'indépendance et encore après l'entrée en vigueur de la loi de 1946 sur la nationalisation des terres. En vertu de cette dernière loi, des lots de terre détenus par des usuriers musulmans étrangers ont été redistribués aux paysans birmans. Mais faute d'un système de crédit foncier bien organisé, les usuriers ont continué à dominer la scène. Actuellement, le gouvernement révolutionnaire birman se livre à des essais de collectivisation de l'agriculture et de mécanisation collective. Ces exemples, ainsi que les exposés de M. le Juge HIDAYATULLAH, sur la réforme agraire en Inde et de M. SHINN sur la réforme agraire en Corée, ont clairement montré qu'une simple distribution de terres aux paysans est une mesure absolument insuffisante, qui manque son but si elle ne s'accompagne pas d'autres mesures ou d'autres règlements relatifs au développement et notamment d'un système de crédit foncier très complet et de la création de coopératives. A Ceylan, selon les déclarations de M. COORAY, le système coopératif est très développé; l'Ordonnance sur les coopératives a créé une Commission des coopératives et une banque centrale des coopératives, dont il serait difficile de surestimer l'importance, étant donné que dans l'Asie du Sud-Est, personne ne consent à prêter d'argent aux paysans.

Les débats ont montré que les programmes de réforme agraire de l'Inde et du Pakistan avaient aboli la propriété agraire de caractère féodal, et imposé des limites à la propriété foncière. Il n'est pas pos-

sible d'énoncer de règles générales limitant la propriété foncière, celle-ci variant d'un pays à un autre, voire d'une région à une autre, et étant fonction des techniques agricoles utilisées. M. FEDERSPIEL a rappelé à la Commission que la politique agricole des divers pays subit des changements fréquents, ce qui rend impossible la mise au point de règles générales. Au Danemark, la petite exploitation idéale a complètement changé de caractère au cours des cinquante dernières années, alors que le pays est passé des cultures céréalières à la production laitière. Le RAPPORTEUR a passé en revue les obstacles juridiques qui s'opposent à la réforme agraire. Pour lui, l'obstacle fondamental est la résistance des propriétaires terriens et des fonctionnaires de l'Etat, qui, bien souvent, adoptent des attitudes conservatrices intransigeantes. Le meilleur moyen d'abattre ces obstacles est de renforcer le droit d'association pour les populations rurales, de façon à leur permettre de réaliser leurs aspirations par des méthodes démocratiques.

M. MARSH a proposé que les problèmes complexes de la réforme agraire soient groupés sous deux rubriques. La première réunirait le transfert aux paysans des droits de propriété, ainsi que l'indemnisation des anciens propriétaires. On pourrait la qualifier de « réforme de la situation sociale existante ». Quant au deuxième aspect de la réforme agraire, il porte sur des projets de développement, devant permettre aux nouveaux propriétaires de tirer un parti efficace de leurs terres récemment acquises. Pour résoudre les difficultés pratiques qui ne manqueraient pas de surgir à l'issue d'une redistribution des terres, ce deuxième aspect peut avoir une importance décisive, et il importe au plus haut point que la Commission étudie le cadre juridique dans lequel pourraient être exécutés les programmes efficaces de développement rural. S'il est vrai qu'il n'est pas possible d'énoncer de règles générales se rapportant au premier aspect de la réforme agraire, en revanche, la Commission peut, dans ses conclusions, énumérer les différents types de développement rural, et un pays donné peut tirer de ces conclusions tout ce qui lui paraîtra nécessaire dans la situation qui est la sienne. Un avant-projet ayant trait aux programmes de réforme agraire soumis par M. MARSH a été adopté par la Commission après un court débat, puis inséré dans les conclusions en tant qu'article V. L'importance exceptionnelle du problème agraire et le degré de priorité dont ce problème devrait bénéficier ont fait l'objet d'une mention à l'article IV, lequel a été adopté unanimement, sans débat.

5. La planification et le dirigisme économique

Les problèmes de la planification économique, du contrôle des prix, de la législation contre les trusts, ainsi que le contrôle des projets de développement dans le secteur public de l'économie, ont été traités successivement par la Commission. Celle-ci a reconnu que toutes ces mesures se rapportent au même secteur de la vie écono-

mique. M. GROGAN a même soutenu qu'il convenait de traiter, dans le même article, de ces divers problèmes, qui appartiennent tous à un groupe commun. En revanche, le PRÉSIDENT, le RAPPORTEUR et M. AHMED ont estimé que l'importance attachée à chacun d'eux ressortirait plus nettement s'ils apparaissaient dans des articles différents et consécutifs. La Commission en a ainsi décidé.

De nombreux participants ont rappelé l'importance qui s'attache à la planification économique pour les pays en voie de développement. Le RAPPORTEUR a souligné que, dans ces pays, la planification ne peut pas reproduire purement et simplement les modèles des pays occidentaux, mais doit s'adapter aux besoins locaux. Les fins et les buts de la planification devraient toujours correspondre aux aspirations des populations d'un pays en voie de développement, et les solutions apportées aux divers problèmes de caractère économique et social devraient être des solutions originales et non point importées. Les conclusions de cette partie des débats ont été adoptées sous la forme de l'Article VI.

A l'issue d'un bref échange de vues, l'article VII a été adopté, reprenant la suggestion que des comptes devraient être soumis à l'examen du Parlement pour tous les projets de développement économique du secteur public. M. COORAY a émis l'opinion que des comptes très complets des recettes et des dépenses du Trésor devaient, lorsqu'ils sont soumis au Parlement, s'accompagner d'un rapport d'experts indépendants de toute autorité et de toute influence de l'Etat. M. VENKATARAMIAH a décrit la pratique en usage à Ceylan, en Inde et au Pakistan. La Commission a reconnu que l'autorité exercée par l'Etat sur la vie économique, en tant que telle, était parfaitement compatible avec la Primauté du Droit, si elle s'exerçait dans l'intérêt du bien public et s'il en résultait, comme M. AHMED l'a bien fait observer, des mesures justes et raisonnables. Parmi les divers aspects de la réglementation exercée par l'Etat, la Commission a choisi, en particulier, le contrôle des prix, le contrôle du commerce privé et les lois anti-trusts, pour les faire figurer dans le texte de ses conclusions. M. AHMED a proposé que le commerce d'Etat, dans certains secteurs particuliers de l'économie, soit également mentionné dans le même contexte.

M. COORAY a marqué combien il est souhaitable qu'il existe des mécanismes permettant de régler pacifiquement les différends qui touchent aux conditions de travail. Sur son initiative, la Commission a adopté un article spécial, l'article X, recommandant la création de mécanismes de ce genre. A la suite d'un échange de vues, la Commission a aussi adopté une autre recommandation dans le même article, concernant la ratification des conventions pertinentes de l'Organisation internationale du Travail. Sir GUY POWLES et M. MARSH ont souligné l'extrême complexité des lois sur le travail et relevé que la mise en vigueur des conventions internationales du travail pouvait devenir une tâche extrêmement complexe.

6. Existence d'une administration efficace

La Commission a unanimement reconnu que l'exécution des programmes de développement est très largement fonction d'une administration efficace possédant les moyens nécessaires lui permettant de faire face à de vastes et complexes problèmes sociaux et économiques. Afin de pouvoir poursuivre leur développement économique et social, les Etats en voie de développement devraient disposer d'un pouvoir exécutif fort. M. le Juge HIDAYATULLAH a déclaré qu'il n'était pas moins évident que les actes d'un Exécutif fort pourraient multiplier les occasions de violer les droits de l'individu. De ce point de vue, le problème consiste à trouver des voies de recours contre les décisions de l'administration. La première partie des débats s'est donc concentrée autour des recours contre les décisions administratives. Sir GUY POWLES a tout d'abord émis l'opinion qu'en principe ces voies de recours devraient toujours être judiciaires; au contraire, M. le Juge FERNANDO (Ceylan) s'est demandé si cette solution était nécessairement la bonne. Le système français de droit administratif, qui est toujours en vigueur au Cambodge, offre, selon les explications de M. MORICE, la possibilité d'introduire des recours dans tous les cas devant des tribunaux administratifs. Dans le système du *common law*, il n'existe pas de tribunaux administratifs et les voies de recours ne peuvent se limiter aux tribunaux civils ordinaires. M. COORAY aurait voulu élargir le domaine d'application des voies de recours à toutes sortes de questions. Sir GUY POWLES a partagé cet avis en rappelant que, dans de nombreuses affaires, un recours non judiciaire peut également se révéler très efficace. La Commission a donc décidé que ses conclusions incorporeraient le principe sur lequel toute action de l'administration doit pouvoir être soumise à un recours, sans toutefois spécifier quelle serait la nature particulière de celui-ci.

M. VENKATARAMIAH a soulevé une autre question se rapportant aux décisions administratives. Pour lui, les organes de l'administration, lorsqu'ils prennent des décisions, devraient en communiquer les raisons à la partie intéressée. Les tribunaux indiens ont adopté ce principe à la suite d'une décision du Juge VIVIAN BOSE (c'était alors son titre), qui a fait jurisprudence. M. AHMED s'est déclaré soucieux d'éviter que l'administration ne se trouve alourdie à l'excès à la suite des obligations excessives qui lui seraient imposées, mais M. COORAY lui a donné l'assurance que de telles obligations seraient limitées aux cas dans lesquels l'administration exerce des pouvoirs discrétionnaires. En vue de distinguer clairement entre les recours contre les actes arbitraires de l'administration et ceux qui ralentiraient sa bonne marche, M. MARSH a émis l'opinion qu'il faudrait prévoir des recours qui ne pourraient être utilisés que pour faire obstacle à des décisions sans raison valable de l'administration. Donner les raisons d'une décision est la conséquence logique du Principe de la Primauté du Droit, puisque la Primauté du Droit signifie l'empire de la raison, alors qu'au contraire, le totalitarisme en est la négation. M. MARSH

a également rappelé à la Commission les conclusions en la matière des Congrès de New Delhi et de Rio, qui ont traité de manière très approfondie des actes de l'administration dans le cadre de la Primauté du Droit. Citant des lois britanniques récentes, il a parlé de la loi de 1958 sur les enquêtes et les tribunaux et, adoptant la recommandation de la Commission Franks, a admis le principe selon lequel le ministre doit exposer les raisons de la décision qu'il prend sur les appels de caractère administratif. La Commission a alors adopté la conclusion de ce débat sous la forme de l'article XII.

Pour donner plus d'efficacité à l'administration, il est encore une autre méthode qui a été examinée en détail par la Commission, et qui a trait aux conditions de nomination et de service des membres de la fonction publique. M. COORAY a fait observer que, pour obtenir un fonctionnement rapide et efficace des services publics, il faut que les fonctionnaires bénéficient des meilleures conditions de travail possible. Ils doivent être recrutés au mérite, leur formation doit toujours être actuelle, et leur rémunération suffisante pour inciter les individualités brillantes à entrer dans ses rangs et pour leur assurer ensuite un niveau de vie décent. M. COORAY a estimé que le système de nomination adopté par Ceylan, le Pakistan et l'Inde, devrait être recommandé aux autres pays en voie de développement. A Ceylan, au Pakistan et en Inde, une Commission indépendante de la fonction publique s'acquitte de manière satisfaisante de toutes ces attributions. M. VENKATARAMIAH a ajouté qu'avec ce système, il est possible d'éviter que les ministères ne se livrent à des interventions de caractère politique à l'égard des nominations de fonctionnaires faites par la Commission de la fonction publique. Dans des cas de ce genre, la Constitution indienne prévoit la possibilité de saisir le Parlement. La question de savoir si l'existence d'une Commission indépendante de la fonction publique est compatible avec la responsabilité d'un gouvernement à forme parlementaire a été soulevée devant la Commission et on a soutenu que, même si un tel organe peut fonctionner de manière satisfaisante dans les pays du sous-continent indien, en revanche il serait excessif d'en recommander l'application générale. MM. AHMED, COORAY et VENKATARAMIAH se sont montrés vivement désireux d'adopter une conclusion qui exprimât sans ambiguïté l'importance de la définition impartiale des « conditions de service », pour reprendre l'expression de M. AHMED.

La Commission a unanimement accepté cette proposition et a estimé qu'il était essentiel, dans des sociétés en voie de développement dont le caractère multiracial et multireligieux est nettement accusé, que la nomination, la promotion et le renvoi des fonctionnaires, ainsi que l'application à ces fonctionnaires de sanctions disciplinaires, échappent à toute discrimination. Elle a cependant décidé de ne pas proposer de recommandations particulières à cet effet. Le résultat final de ses débats sur cette question est repris sous forme de l'article XI.

A l'alinéa Y du paragraphe 211 du document de travail, la Commission internationale de Juristes avait proposé que les gouvernements soient rendus responsables, à l'égard des citoyens, de tout dommage qui serait causé à ces derniers par des actes dolosifs commis dans l'exécution de services publics. Les débats sur cette question ont montré que dans l'ensemble des pays du Commonwealth, les actes accomplis dans l'exécution d'un service public n'engagent la responsabilité de personne. M. le Juge HIDAYATULLAH a fait observer qu'en Inde la situation est différente, et qu'il y existe une notion de responsabilité générale de l'Etat, exception faite des actes accomplis dans l'exercice de sa souveraineté. A titre d'exemples, la Commission a eu connaissance de deux affaires jugées par la Cour suprême de l'Inde, en présence de M. le Juge HIDAYATULLAH. Ces deux affaires ont montré que les jugements de la Cour, tout en s'abstenant de rendre le Gouvernement responsable de tout ce qui ne va pas, ont étendu assez loin les limites de cette responsabilité. M. COORAY a exposé l'évolution de la responsabilité gouvernementale à Ceylan. Elle existait déjà sous le régime hollandais, mais elle fut abandonnée sous le régime britannique, car la Couronne ne pouvait pas alors être assignée en dommages et intérêts, alors qu'elle pouvait être assignée en rupture de contrat. Depuis l'accès de Ceylan à l'indépendance, l'opinion s'est fait jour que la Couronne devrait pouvoir être assignée aussi bien en rupture de contrat qu'en dommages et intérêts, et cette idée a finalement été incorporée à la loi de 1948 sur les voies de recours contre l'Etat. Dans les systèmes juridiques qui suivent la tradition française, M. MORICE a expliqué que l'Etat est pleinement responsable de tous les actes de l'administration qui ont un caractère dolosif à l'égard des parties, autrement dit actes préjudiciables en fait et en droit.

M. MARSH a rappelé les délibérations et les conclusions du Congrès de New Delhi sur cette question; il a dit qu'elles allaient beaucoup plus loin que les discussions de la présente Commission et qu'elles établissaient, en fait, la responsabilité des gouvernements aussi bien en rupture de contrat qu'en dommages et intérêts. A la lumière de ces débats, la Commission a adopté le principe de la responsabilité de l'Etat, qui figure à l'article XIII.

7. La fonction de l'Ombudsman

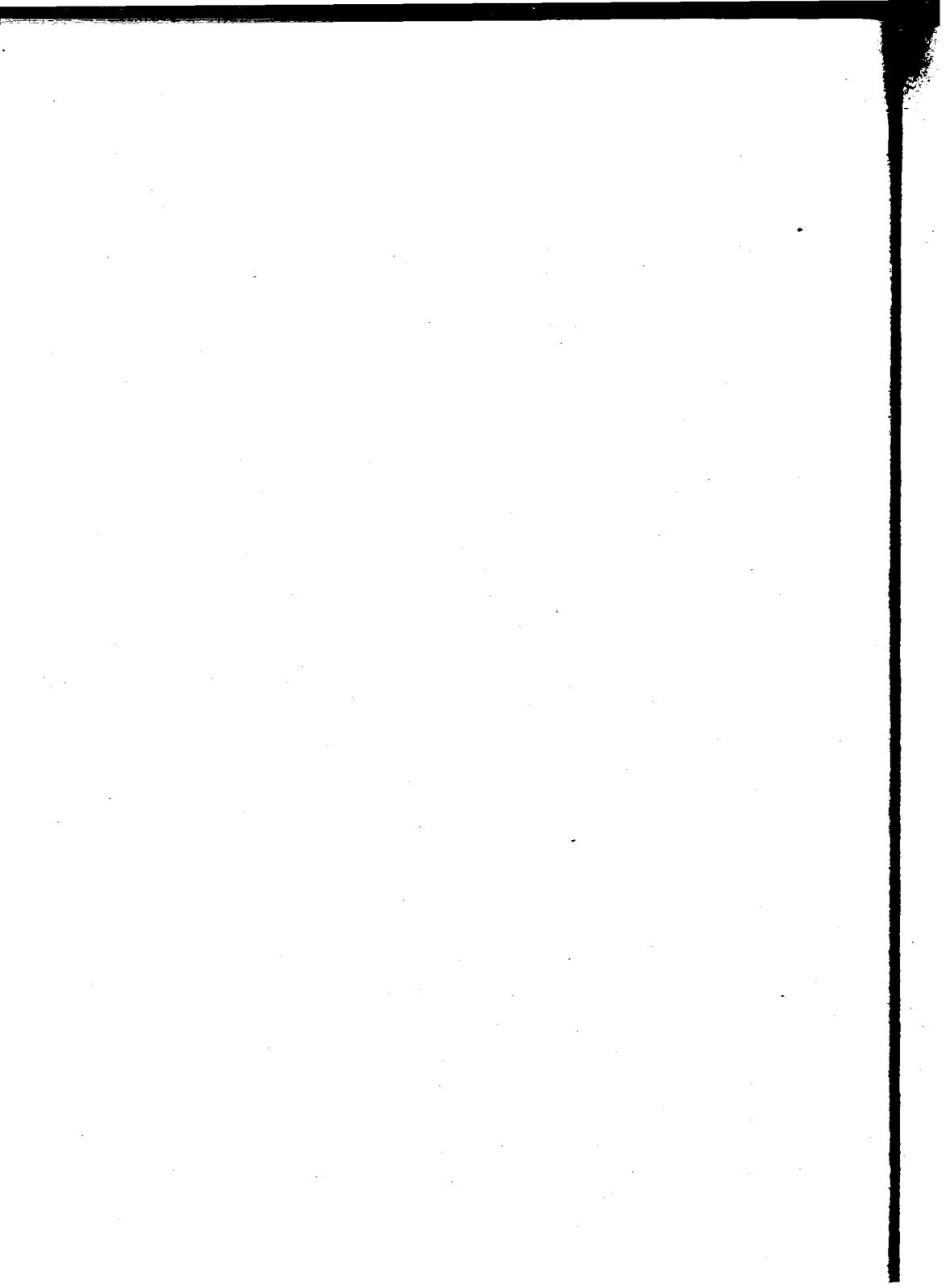
Parmi les efforts visant à renforcer l'efficacité de l'administration, d'une part, et d'autre part, à protéger l'individu contre ses excès éventuels, la Commission a accordé une attention particulière à la fonction de l'Ombudsman. Sir GUY POWLES, Ombudsman de Nouvelle-Zélande, a exposé les principes fondamentaux sur lesquels repose cette fonction. A son avis, la fonction de l'Ombudsman se caractérise par les trois points suivants:

1. Elle est totalement indépendante de toute branche du pouvoir de l'Etat. Cette caractéristique la distingue des institutions similaires que l'on rencontre dans d'autres systèmes juridiques, telles que celle du Procureur général de l'URSS ou du Bureau des Plaintes au Japon, et qui sont des organismes existant à l'intérieur du pouvoir exécutif.
2. L'Ombudsman a toute possibilité d'enquêter, d'avoir accès aux dossiers, de faire comparaître les témoins, et cela sans aucune limitation.
3. Ses pouvoirs se limitent à l'envoi de recommandations aux organes compétents, sans qu'il ait lui-même la faculté de trancher une question ou d'exécuter une décision. D'autre part, les activités de l'Ombudsman n'affectent pas les pétitions ordinaires des membres du Parlement, qui conservent leur plein usage et leur plein effet.

Pour conclure, Sir GUY POWLES a rappelé à la Commission que les institutions en tant que telles ne peuvent être exportées. Seules, les idées sur lesquelles elles s'appuient sont adoptables à d'autres pays. Aussi, la fonction de l'Ombudsman devra-t-elle nécessairement varier d'un pays à l'autre. Au cours d'un débat très animé, la Commission a témoigné de l'intérêt qu'elle portait à cette fonction. MM. SWAMINADHAN et U HLA AUNG ont reconnu son utilité. Ils ont insisté sur l'intérêt qui s'attachait à l'adapter aux besoins de vastes pays, puisque à l'origine cette fonction avait été inventée pour de petits pays. M. COORAY a estimé que dans de nombreux pays, il n'existait aucun remède institutionnel contre les excès de l'administration. Les fonctions de l'Ombudsman rempliraient là une lacune évidente. M. MARSH a rappelé le projet de loi élaboré par « Justice », la section nationale britannique de la Commission internationale de Juristes, dont les auteurs ont proposé la création de la fonction d'Ombudsman dans le Royaume-Uni. M. MORICE a appelé l'attention de la Commission sur une institution du Royaume du Cambodge qui n'est pas sans ressembler à celle de l'Ombudsman: il existe dans ce pays un « Inspecteur général des affaires du Royaume », qui est membre du Gouvernement avec rang de ministre. Il a les pouvoirs d'enquêter sur les affaires qui lui sont soumises et qui sont généralement des affaires de corruption. Il peut soumettre des affaires à une Commission d'assainissement présidée par le Chef de l'Etat.

La Commission a résumé les conclusions de ce débat à l'article XIV.

A la suite de ces débats, les conclusions finales rédigées par le Rapporteur et le Secrétaire, assistés de M. TUCK, sont approuvées par la Commission.

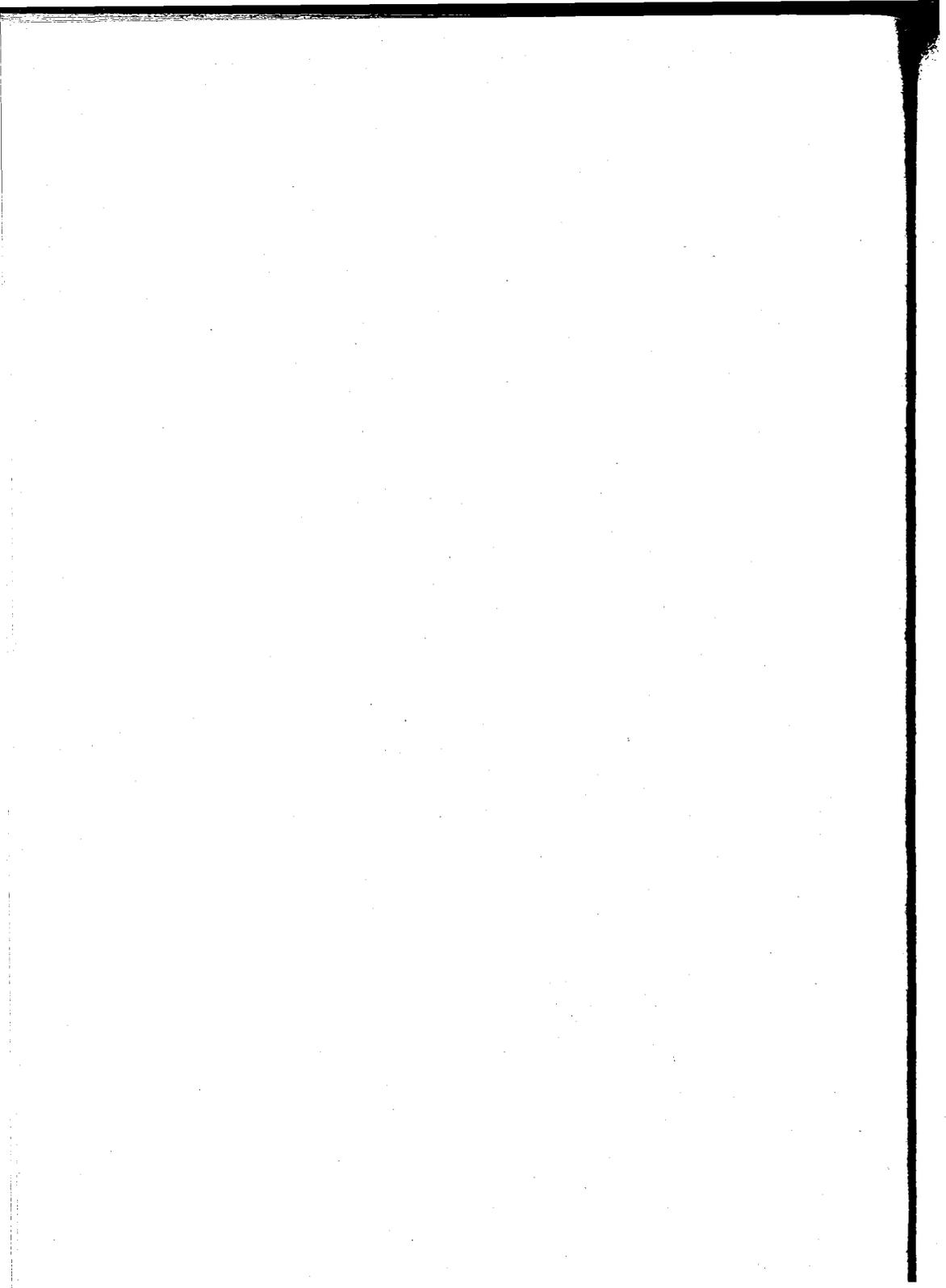


MEMBRES DE LA COMMISSION III

Président: EDWARD ST. JOHN, Q.C., Australie
Vice-Président: Mr. Justice HENRY WIJEKONE TAMBIAH, Ceylan
Rapporteur: M. R. SENI PRAMOJ, Thaïlande
Secrétaire: Miss HILARY CARTWRIGHT, Royaume-Uni (I.C.J.)

M. ASHKANASY, Q.C., Australie
Z. A. ZAIN AZAHARI, Malaysia
Miss THONGSY BOULOM, Laos
Mr. Justice CHARLES BRIGHT, Australie
NGUYEN XUAN CHANH, Viet Nam
N. J. V. COORAY, Ceylan
Prof. JORGE R. COQUIA, Philippines
E. A. G. DE SILVA, Ceylan
Prof. L. C. GREEN, Malaysia
PYONG CHOON HAHM, Corée
AHMAD BIN MOHAMED IBRAHIM, Malaysia
S. JAYAKUMAR, Malaysia
PHOTHIVONG KHAMMOUI, Laos
AKBAR HYAT MIRZA, Pakistan
AMELITO R. MUTUC, Philippines
N. S. NARAYANA RAO, Inde
Miss B. S. NORASING, Laos
Mr. Justice H. T. ONG, Malaysia
S. A. PADMANABHAN, Inde
H. F. M. REDDY, Inde
H. A. RAHMAN, Pakistan
NAI UTTET SANKOSIK, Thaïlande
V. ABAD SANTOS, Philippines
KHAMSOUK SAVADY, Laos
M.C. SETALVAD, Inde
F. KEITH SELLAR, Malaysia
G.S. SHARMA, Inde
Mrs. NGO BA THANH, Vietnam
LE TAI TRIEN, Vietnam
NAVROZ B. VAKIL, Inde
PHRA MANUVET VIMOLNART, Thaïlande
J.C. WHITE, Nouvelle-Zélande
D.R. WOOD, Nouvelle-Zélande
Y. S. SHELLEY YAP, Malaysia
Dato S. M. YONG, Malaysia

Pour les observateurs ayant participé aux débats de la Commission III,
prière de se référer à la liste des observateurs, pages 103-106.



DÉBATS DE LA COMMISSION III

LE RÔLE DU JURISTE DANS UN PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT

Les débats de la Commission III ont commencé par la lecture d'un rapport préliminaire présenté par M. M. R. SENI PRAMOJ (Thaïlande), Rapporteur :

« Notre Commission est chargée d'examiner le rôle du juriste, et notamment dans les pays de l'Asie du Sud-Est. Le rôle qu'un juriste peut jouer dans une collectivité en pleine croissance dépend dans une très large mesure des besoins de cette collectivité et ces besoins, à leur tour, sont fonction de la situation politique, sociale et économique générale et des aspirations de l'ensemble de la collectivité. A cet égard, notre Commission devra peut-être se référer aux conclusions des Commissions I et II, sur lesquelles elle pourra peut-être fonder ses propres conclusions quant aux questions qui la préoccupent.

Les opinions sur le rôle du juriste dans l'Asie du Sud-Est peuvent sans doute différer, étant donné que nous traitons ici de questions extrêmement diverses. Néanmoins, nous devons nous accorder à penser que ce rôle ne peut se dessiner que si l'on tient compte d'un certain nombre de facteurs qui sont essentiels dans la région considérée. A ce propos, je prétends que, dans cette région comme dans toute autre région du monde, la liberté ressemble à la vie elle-même. Plus nombreux sont ceux qui en jouissent et plus elle s'étend.

Le premier des éléments essentiels auxquels j'ai fait allusion est celui-ci : on aurait tort de croire que les pays dits « en voie de développement » de l'Asie du Sud-Est sont des pays primitifs ou arriérés. Ils ont presque tous leur propre système politique, leur propre régime social et économique, bien antérieurs à l'époque où la notion de Primauté du Droit a été conçue. Il est cependant un élément commun à tous les pays de l'Asie du Sud-Est ; tous, ils s'aperçoivent ou s'apercevront tôt ou tard que la force de pénétration du matérialisme occidental est irrésistible. En dépit de ses traditions anciennes en matière religieuse, sociale et économique, l'habitant de l'Asie du Sud-Est voudra, à son tour, conduire lui aussi une auto, faire fonctionner un poste de radio ou de télévision, pour ne rien dire de son désir de posséder chez lui un réfrigérateur ou un appareil de conditionnement d'air. Peu à peu aussi, la société, de rurale qu'elle était, va s'urbaniser, s'industrialiser, et cela avec toutes les conséquences que cela comporte

quant au matérialisme croissant. Je crois donc que nous devons examiner le rôle du juriste en tenant compte de tous ces changements.

En second lieu, la question qui nous intéresse sans doute le plus directement est de savoir si le juriste dans nos régions va croire profondément à la Primauté du Droit. Avant que le matérialisme occidental ne l'ait atteinte, notre économie était rurale, et la forme du Gouvernement était en grande partie féodale. Dans le meilleur cas, elle ressemblait à une monarchie débonnaire ou encore à un paternalisme éclairé. Sous de tels systèmes de gouvernement, le peuple, presque toujours isolé du reste de la collectivité, vivait fort librement, dans un état social très primitif. Il était peut-être même plus libre que les peuples des pays démocratiques. Mais avec l'évolution vers une civilisation urbaine et industrialisée, des changements vont nécessairement s'opérer dans tous les aspects de la société, et il faut que la liberté individuelle et les valeurs humaines que garantit le principe de la légalité fassent l'objet d'une attention plus poussée. Je crois pouvoir dire que, dans tout pays où les gens en sont venus à vivre sous un régime économique nouveau à caractère industriel, le Principe de la Primauté du Droit doit inévitablement devenir le principe même de la Vie. Il se peut qu'un tel principe s'effondre de temps à autre, par la faute des accidents de l'histoire, c'est ce qui est arrivé en Allemagne sous Hitler; mais si le principe de la Primauté du Droit doit véritablement sauvegarder la liberté individuelle et protéger les valeurs humaines, c'est au juriste qu'il appartiendra de veiller au maintien et à la restauration de ce principe, à chaque fois qu'un accident en aura compromis l'existence. Pour que le juriste puisse s'acquitter efficacement d'une telle tâche, il lui faudra accepter sincèrement que le principe de la Primauté du Droit soit le principe même de la vie, et être prêt à le défendre, s'il le faut au péril de sa vie.

Mais pour protéger la Primauté du Droit, le juriste doit apprendre à connaître son véritable ennemi. Il ne peut y avoir de Primauté du Droit là où la liberté individuelle et la dignité humaine ne sont pas, dès l'abord, acceptés à la fois comme des évidences et comme des idées-forces. Toutefois, l'impatience éprouvée devant la lenteur des progrès accomplis sous un système de gouvernement qui impose de demander à chacun quels sont ses souhaits et ses aspirations a donné naissance à une idée sociale plus nouvelle, elle aussi produite par la pensée occidentale, et qui fait peu confiance à l'humanité. Cette pensée occidentale place sa confiance dans une doctrine ou dans une sorte de machine sociale qui, en réalité, n'est qu'un sous-produit du matérialisme occidental et du siècle de la machine. Je veux précisément parler du communisme qui, aussi bien en théorie qu'en pratique, est l'ennemi de la Primauté du Droit. Le monde entier, que ce soit à l'Est ou à l'Ouest, doit faire face à ce danger commun, et le rôle du juriste doit aussi se définir par rapport à cette phase nouvelle de la conscience humaine. Pour parler plus spécifiquement de l'Asie du Sud-Est, où les peuples ont été, dans leur grande majorité, soumis à

des régimes paternalistes traditionnels, monarchiques ou autres, il y a un danger à ce qu'ils s'engagent trop facilement sur la voie de ce paternalisme mécanique d'un nouveau genre qu'est le communisme avant d'avoir pu jouir des bienfaits de la Primauté du Droit.

Ne serait-ce que pour lancer la discussion, je voudrais dire que ce Congrès régional de juristes pourrait marquer un progrès sur ceux qui l'ont précédé, du point de vue de l'un des aspects importants des affaires mondiales actuelles. La civilisation matérielle de l'Occident ne nous a pas seulement apporté le bien-être matériel et ce niveau de vie plus élevé que tous les peuples désirent, que ce soit à l'Est ou à l'Ouest, elle nous a aussi apporté la bombe atomique. La science moderne a découvert un engin de guerre si abominable que si, faute des indispensables garde-fous, cette arme se déchaîne avec toutes les possibilités de catastrophe mondiale qu'elle comporte, les mutations qui en résulteront pourraient transformer l'homme en je ne sais quel insecte. Le juriste doit comprendre que la société internationale contemporaine n'est pas organisée de façon à parer à un tel danger. En fait, elle est maintenant comparable à la société nationale des époques les plus primitives, et vit sans loi et sans ordre. Aussi le rôle du juriste doit-il s'élargir. Le juriste doit parer au danger qui menace l'existence du monde. Sans un ordre mondial, les institutions humaines, voire la civilisation humaine tout entière, pourront être anéanties.

Toujours en me plaçant au point de vue particulier de l'Asie du Sud-Est, je voudrais encore dire que le rôle personnel de tout juriste y est plus lourd et plus écrasant que partout ailleurs dans le monde. La société s'urbanise, le pouvoir politique et le gouvernement prennent des formes entièrement nouvelles afin de s'adapter à l'évolution des choses, et dans ces conditions, le juriste qui a conscience de ses responsabilités va avoir pour tâche d'aider à édifier et à maintenir vivante la Primauté du Droit, face à une société paysanne qui commence lentement à s'éveiller. Face à une masse aussi lourdement inerte, il lui faudra redoubler d'efforts.

Dans un pays qui connaît déjà le régime de la Primauté du Droit, le juriste ne joue pas d'autre rôle que celui qui consiste à gagner sa vie, mais au contraire, dans une collectivité en proie à toutes les aspirations de la démocratie d'une part, et menacée d'autre part par des éléments hostiles à la Primauté du Droit, le juriste s'apercevra peut-être que c'est un rôle de martyr qui lui est dévolu. Pour prendre la situation dans l'Asie du Sud-Est telle qu'elle se présente maintenant, il faut dire que le juriste conscient de son rôle aura bien assez à faire s'il veille à introduire, à fonder, à défendre et à maintenir vivante la notion de Primauté du Droit.

Il y a près de quatre-vingts ans, sous le règne de Rama V, le Conseil du Royaume fut chargé de décider si oui ou non il était opportun d'initier le peuple à un régime démocratique à l'occidentale. Sous la Constitution Ram Kamhaeng de 1190, le peuple n'avait d'autre

représentant que son roi, souverain paternel qui non seulement garantissait ses droits, mais qui, aussi, disposait de tous les moyens accessibles à un monarque absolu pour assurer cette garantie. Il arriva donc que le Siam connut sa propre Primauté du Droit dans un système de gouvernement qui, véritablement, émanait du peuple et agissait pour le peuple. Mais ce système diffère du Gouvernement à forme démocratique tel que nous l'entendons aujourd'hui, en ce que la démocratie du Siam était dirigée par le roi Thai, et que c'était une sorte de démocratie réduite à un seul homme, lequel représentait son peuple. Toutefois, dans une démocratie populaire occidentale, la puissance souveraine est diluée et elle se distribue entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Il en résulte que les bras et les mains du Gouvernement sont à l'Exécutif, alors que le cœur et la langue sont les seuls organes qui demeurent l'apanage des représentants du peuple siégeant en Assemblée législative. En réfléchissant à ce problème, au Conseil du Royaume, le Roi Rama V exprima, dit-on, certaines appréhensions à propos du bien-être futur de son peuple, si celui-ci était soumis à cette nouvelle forme de gouvernement encore si mal connue. Ses paroles ont été traduites en Klong, ancienne forme de poésie Thaï. Je voudrais vous demander la permission de les citer en anglais, parce que je crois qu'elles sont vraiment pleines de sagesse et qu'elles ont trait directement au problème que nous examinons. Ces quatrains ont été écrits en thaï par le Prince Phityalongorn en 1944, alors que notre pays était soumis à une occupation étrangère ennemie pendant la dernière guerre mondiale. Il était alors gouverné par une dictature militaire, qui avait déjà emprisonné avec la même facilité princes et roturiers pour en avoir dit beaucoup moins :

Avec la liberté sans rien d'autre, le progrès s'enlise dans l'ignorance. Le pouvoir, confisqué par appétit du pouvoir, compromet tout équilibre et ne fait que détruire. Bientôt, le flot de la tyrannie va redescendre. Que parlent alors ceux qui acceptent d'avoir la langue brûlée. C'est alors que les hommes apprendront la gêne, apprendront à oser ou à trembler de peur dans la démocratie.

Sous le flot de tyrannie qui a envahi à plusieurs reprises la Thaïlande pendant les trente dernières années de son régime démocratique, il s'est trouvé plusieurs juristes qui, en leur âme et conscience, ont choisi de se brûler la langue et d'en subir les conséquences. Mais, ils ont été fort peu nombreux. Nous ne pouvons qu'espérer que, sous l'inspiration du présent congrès, il s'en trouvera davantage. »

Après le Rapporteur, c'est le Vice-Président, M. le Juge TAM-BIAH (Ceylan) qui a pris la parole pour rappeler les grands faits historiques qui ont provoqué la situation à laquelle les pays de la région doivent maintenant faire face. Il a fait valoir que, si le Congrès ne parvient pas à dégager les voies et moyens de mettre fin à la situation effroyable de la région et à éduquer les masses, toutes les règles qu'il pourrait suggérer et toutes les résolutions qu'il pourrait adopter en vue de préserver la démocratie seraient vaines.

M. TAMBIAH a poursuivi en disant que ceux qui croyaient au régime démocratique devaient montrer que la justice économique et la justice sociale pouvaient être réalisées sans recours aux méthodes totalitaires. Il était nécessaire de faire des efforts conscients, afin de mettre au point un système de gouvernement permettant aux moins privilégiés des citoyens d'avoir leur propre enjeu à défendre dans la vie de leur pays. Toutefois la concentration de tout le pouvoir entre les mains de l'Etat ne manquerait pas de conduire à une dictature pure et simple et à la suppression de la liberté. Une distribution aussi vaste que possible de la propriété privée parmi les masses, le développement du secteur privé, ainsi que des réformes agraires, telles sont quelques-unes des grandes options qui devront être levées si l'on veut que survive la démocratie.

Dans une société en rapide évolution, le juriste ne doit pas se considérer comme un simple tâcheron qui se satisfait de gagner ses honoraires et de faire le travail qui lui a été assigné. Il est chargé d'une tâche plus noble. La compétence professionnelle et le savoir qu'il a acquis pendant son long apprentissage doivent être mis à la disposition de l'humanité. Un juriste devrait se considérer comme une espèce d'ingénieur social et comme l'un des architectes de la nation. Il doit, par conséquent, s'intéresser à la politique et aux questions sociales. Les juristes qui jouissent de leur situation privilégiée dans une société démocratique devraient comprendre que ces avantages cesseront d'exister dans un Etat totalitaire. Aussi, s'ils désirent conserver leur indépendance et sauvegarder la liberté de l'homme, ils doivent aider la société à sauvegarder les formes démocratiques de gouvernement.

Dans ces conditions, M. TAMBIAH suggère de mettre en discussion les propositions suivantes:

i) Dans une société en évolution, les juristes ont le devoir d'étudier la réforme agraire, afin de créer l'égalité sociale et économique et de faire disparaître toute différence entre les privilégiés et les autres.

ii) Les juristes ont le devoir d'étudier des projets tels que celui des Caisses d'épargne pour le développement, envisagé dans le Plan Logarnathan, ainsi que d'autres projets analogues esquissés par les économistes, et de suggérer des moyens de distribuer la richesse parmi ceux qui n'ont rien, de façon à leur donner un intérêt personnel dans l'activité industrielle et agricole de leur pays.

iii) Les juristes ont le devoir d'organiser un système efficace d'assistance judiciaire sous l'égide de l'Etat, de manière que tous soient égaux aux yeux de la loi. Ils se garderont d'adopter tout projet illusoire, qui ne procurera pas d'avantages réels à la majorité des citoyens pauvres d'un pays.

(iv) Dans de nombreux pays de l'Asie du Sud-Est, il existe des minorités religieuses, raciales, linguistiques et de caste. Si la Primauté du Droit signifie l'égalité devant la loi, personne ne

devrait faire l'objet d'aucune discrimination pour aucun de ces motifs. Les juristes qui se sont engagés à respecter la Primauté du Droit devraient contribuer à faire disparaître la discrimination d'homme à homme sous toutes ses formes.

v) Les juristes ont le devoir de répandre dans les masses, les principes énoncés dans la Déclaration universelle des Droits de l'Homme et de répandre les idées fondamentales qui inspirent la notion de liberté humaine.

vi) Les juristes ont le devoir de s'intéresser aux relations internationales et aux tensions politiques mondiales, d'étudier les causes de la tension qui se manifeste dans divers pays, de proposer des moyens d'éviter la guerre et de répandre la doctrine de la Primauté du Droit parmi toutes les nations.

vii) Les juristes ont le devoir de sauvegarder les Droits de l'Homme dans leur pays et de veiller que justice sociale soit rendue aux minorités religieuse, sociale et de caste. (La proposition tendant à créer des organisations régionales en matière de droits de l'homme en Asie et en Asie du Sud-Est est particulièrement utile).

viii) Les juristes ont le devoir d'aider l'Etat à mettre au point une législation sociale très variée dans le cadre d'un gouvernement démocratique qui cherche à améliorer la condition de la classe ouvrière.

ix) Les juristes ont le devoir de susciter les réformes par des moyens constitutionnels, afin d'imposer le respect des droits fondamentaux, et d'assurer à la minorité comme à la majorité un accès égal à la justice.

x) Les juristes ont le devoir de suggérer aux divers gouvernements des méthodes humanitaires et juridiques permettant de mettre fin à l'apatridie dans leurs propres pays.

xi) Les juristes devraient s'occuper attentivement d'encadrer et d'éduquer la jeunesse de leur pays, afin qu'elle travaille à son tour à sauvegarder la Primauté du Droit.

xii) Pour réaliser ces desseins, les juristes devraient se mettre à l'œuvre individuellement et en groupes. Ceux qui appartiennent à la section nationale de la Commission internationale de Juristes devraient s'occuper activement de mettre en œuvre les présentes résolutions et devraient aussi publier des bulletins annuels dans lesquels ils passeraient en revue l'œuvre accomplie au cours de l'année.

M. M. ASHKANASY, Q. C. (Australie) avance alors dix propositions qui lui semblent pouvoir servir de base aux délibérations de la Commission:

1. Dans tous les pays, chaque juriste doit éprouver le devoir moral impérieux de soutenir et de faire progresser en tout temps

les principes de la Primauté du Droit dans sa sphère d'action ou d'influence, quelle qu'elle soit.

2. En conséquence, chaque juriste doit s'informer des principes et des règles qui sont le fondement de la Primauté du Droit et qui ont été énoncés lors des réunions successives que la Commission internationale de Juristes a tenues à Athènes, à New Delhi et à Rio.

3. Il peut accomplir cette tâche en exposant les principes de la Primauté du Droit et en les appliquant dans son travail, soit comme avocat, soit dans la pratique générale du droit, dans l'enseignement, dans des écrits consacrés à des questions juridiques, qu'elles soient techniques ou de vulgarisation, dans la vie publique, dans la vie parlementaire, dans l'exercice des fonctions de magistrat et dans les professions administratives.

4. Le juriste devrait s'acquitter de ces devoirs sans se préoccuper de savoir s'il va, ce faisant, encourir la défaveur de l'autorité ou s'il marche à contre-courant des plus fortes tendances politiques du moment.

5. Il importe au plus haut point pour le maintien de la Primauté du Droit que le juriste se tienne à la disposition de tous les individus pour défendre leurs droits civils, privés ou publics et qu'il soit prêt à agir dans ce sens, avec une résolution et un courage sans bornes.

6. Cet état de disponibilité implique notamment pour lui l'obligation d'accorder une assistance judiciaire aux pauvres et aux indigents. Il doit participer activement aux systèmes d'assistance existants, et en leur absence, il doit offrir volontairement ses services lorsque cela est nécessaire, en vue de prévenir l'oppression ou d'empêcher l'injustice.

7. Tout juriste occupant un poste de magistrat ou d'administrateur doit, dans l'exercice de ses fonctions, s'efforcer en tout temps d'agir de façon conforme aux principes de la Primauté du Droit.

8. Les juristes doivent s'efforcer de maintenir ou d'affirmer la suprématie des autorités judiciaires sur les autorités administratives.

9. L'indépendance du pouvoir judiciaire doit être maintenue sans réserve et à tout prix.

10. Il importe de prendre les dispositions nécessaires pour donner un enseignement et assurer une formation à un nombre suffisant de juristes, de manière que les principes énoncés ci-dessus puissent être efficacement mis en œuvre.

La Commission entame alors un débat général sur les questions dont elle est saisie, puis examine un certain nombre de points particuliers. Les questions ci-après ont été traitées au cours des débats de la Commission; les interventions portant tant sur des questions générales que sur des points particuliers ont été, pour plus de clarté, résumées sous les rubriques appropriées.

1. Responsabilité du juriste à l'égard de la société

Les débats sur cette question se sont concentrés autour de la question de savoir si le juriste en tant que tel a un rôle particulier à jouer en dehors du domaine spécifiquement juridique qui est le sien.

M. le Juge BRIGHT (Australie) estime que le juriste se trouve placé en face de deux sortes de questions dans un pays en voie de développement. Il y a d'abord les questions qui doivent se poser à tout homme instruit, puis celles qui concernent plus précisément les juristes et auxquelles il appartient aux juristes de répondre. Parmi les premières questions, on peut citer celles-ci: Quelle dose de gouvernement représentatif convient le mieux à tel ou tel pays? Dans quelle mesure les opinions d'une société illettrée doivent-elles être suscitées par une élite éclairée, et dans quelle mesure doivent-elles être laissées à l'influence de simples démagogues? Ceux qui visent à renverser l'organisation démocratique de la société doivent-ils demeurer libres de solliciter des votes au sein de cette société et, si la réponse doit être négative, qui pourra bénéficier de cette liberté? Que faut-il faire lorsque la puissance économique est concentrée entre les mains d'un petit nombre? Faut-il seulement faire quoi que ce soit?

Les questions suivantes appartiennent à la deuxième catégorie: Le juriste a-t-il le droit et le devoir de refuser son assistance à ceux qui agissent contre les intérêts bien entendus de leur pays, par exemple en s'efforçant de concentrer tout le pouvoir dans leurs propres mains? Que peut-il faire pour restreindre les activités de ceux de ses confrères qui accordent improprement leur assistance à ces personnes, lorsque leur conduite ne justifie pas leur radiation du Barreau?

M. EDWARD ST JOHN, Q. C. (Australie), PRÉSIDENT, propose que la Commission, dans ses conclusions, marque une nette différence entre le rôle du juriste en tant que tel et son rôle en tant que citoyen éclairé.

Cette proposition rencontre la vive opposition de M. VAKIL (Inde), qui déclare que tout juriste est un citoyen et que la distinction lui paraît sans objet. Cette question a été longuement débattue à Rio, où l'on n'a fait aucune distinction entre le rôle du juriste et celui du citoyen: le juriste est un citoyen, et toujours un citoyen. A son avis, il faut pousser plus loin les conclusions de Rio. Il ne suffit pas de penser à un travail s'exerçant directement dans le domaine de la législation, du droit administratif, de l'assistance judiciaire et de l'enseignement du droit. Le juriste doit prendre part à l'évolution sociale. Dans une situation de surpopulation qui confine à la tragédie, et de pénurie de matières premières, le juriste doit savoir quitter son cabinet et sa clientèle, et ne négliger aucune occasion de diffuser les principes de la Primauté du Droit, même lorsque ces principes ne touchent qu'indirectement à la question en jeu. Il a le devoir de travailler à la mise en œuvre de ces principes, par tous les moyens légitimes. Dans une

intervention ultérieure, M. MUTUC (Philippines) énonce à nouveau les responsabilités plus larges qui incombent au juriste à l'égard de la société et souligne combien il est urgent que les juristes participent par des actes positifs à la lutte contre la pauvreté, l'injustice et l'inégalité, s'ils veulent demeurer fidèles aux principes en lesquels ils croient et s'ils veulent construire et préserver des sociétés où ces principes pourront trouver leur pleine expression.

Les tenants de cette opinion ont particulièrement insisté sur les besoins spéciaux des pays en voie de développement, qui posent aux juristes des responsabilités particulières. Pour M. VAKIL, dans les pays développés, le juriste n'a pas besoin de jouer un tel rôle, alors que, de l'avis unanime, il en va tout autrement dans les pays en voie de développement. Ces pays connaissent des difficultés particulières, qui se manifestent par la pauvreté, l'ignorance et l'inégalité, et la Commission doit maintenant dépasser les conclusions de Rio. Dans la situation particulière où se trouvent les pays insuffisamment développés, il est presque impossible de parler de liberté ou de droits de l'homme à des gens affamés, et il est vain de le faire, à moins que l'on ne prenne en même temps des mesures visant à promouvoir la justice économique. M. JAYAKUMAR (Malaysia) déclare que le droit doit être considéré comme un outil de progrès social et que, dans les pays de la région, il existe des problèmes particuliers qui illuminent d'un éclat extraordinaire le rôle dévolu au juriste. Celui-ci est un membre de la Société, c'est ce qui donne à ses devoirs de citoyen un caractère à ce point essentiel. Il s'agit donc de savoir comment le juriste pourra tirer parti de ses connaissances professionnelles pour jouer pleinement son rôle de citoyen. Il a le devoir de tenir compte de facteurs sociaux et autres, et il peut devenir une espèce de tuteur de l'évolution sociale. Le PROFESSEUR SHARMA (Inde) dit qu'en Inde, les juristes en tant que groupe, et dont la conscience sociale est particulièrement éveillée et avertie, est le seul groupe qui soit désintéressé. Les hommes politiques et les économistes ont des intérêts à surveiller. Aussi, seuls les juristes sont-ils réellement en mesure d'atteindre le peuple et d'exprimer correctement ses exigences. Ils doivent éduquer les masses et les former à la démocratie. La deuxième fonction du juriste qui a reçu une formation convenable — et tout juriste doit avoir reçu une formation en sciences sociales — est de s'assurer que l'opinion publique possède les moyens indispensables pour se faire entendre et pour exprimer ses exigences sous forme quantitative, et les mettre sous les yeux du législateur. M. PADMANABHAN (Inde) déclare que les pays insuffisamment développés ont leurs difficultés propres, qui obligent le juriste à jouer un rôle nouveau. Le juriste doit protéger les intérêts du peuple. Les conclusions de Rio, et tout particulièrement aussi celles qui sont énoncées au paragraphe 217, alinéa 2, 4, 5 et 7 du document de travail, ont une importance particulière du point de vue de la Commission. Seul le juriste est en mesure de diffuser ces principes parmi les masses, et il doit le faire d'une manière qui convient à son pays.

Pour le PRÉSIDENT, le juriste en tant que tel n'est pas l'un des responsables de la politique générale. Et, cependant, lorsqu'il remplit son devoir de citoyen, il doit mettre au service de la collectivité les connaissances et le savoir-faire particuliers qu'il possède. A moins que les juristes ne répondent à cet appel, il ne se trouvera peut-être personne qui puisse le faire. Les juristes sont particulièrement bien qualifiés pour discerner les dangers qui menacent la Primauté du Droit, et les attaques qui lui sont portées. Ils sont particulièrement bien qualifiés aussi pour apprécier les menaces que font peser l'inégalité et la pauvreté. Les professions juridiques ont souvent servi de rempart à l'ordre établi. Il faut maintenant que le juriste, en sa qualité de citoyen, s'engage dans une autre direction, qu'il s'intéresse à la société où il vit et qu'il participe à la réforme, sous peine de voir celle-ci se faire sans lui. Pour M. DE SILVA (Ceylan), les réformes économiques affecteront peut-être la Primauté du Droit; c'est pourquoi les juristes n'ont pas le droit de s'en désintéresser.

Le point de vue opposé a été présenté en premier lieu par M. ASHKANASY (Australie), pour qui il n'appartient pas au juriste de se faire le partisan de telle forme de société plutôt que de telle autre. Ce qu'il lui appartient de faire, c'est de s'assurer que la Primauté du Droit est respectée dans la société au sein de laquelle il vit. La Commission doit se garder, dans ses conclusions, d'aborder le domaine controversé de la politique, si elle ne veut pas y compromettre la réputation de la Commission internationale de Juristes. Etendre le rôle du juriste jusque dans l'arène politique, c'est une recommandation qu'il appartient aux sessions plénières du Congrès de faire, et à elles seules. Quant à la Commission III, elle devrait se borner à étudier le rôle du juriste en tant que tel. M. Ashkanasy est vivement appuyé par le PROFESSEUR GREEN (Malaysia), pour qui il n'appartient pas au juriste, en tant que tel, de se préoccuper de problèmes sociaux et économiques. C'est là le rôle de tous les citoyens instruits. La tâche du juriste est limitée au domaine du droit et de la législation, et chercher à l'étendre hors de la zone de sa vraie spécialité est une entreprise dangereuse. Le juriste n'est nullement tenu de prendre l'initiative du progrès social, et sa fonction ne le situe pas là où se prennent les décisions de politique générale. S'il usurpait ce rôle, il se mettrait au service de la politique et non du droit. Le juriste peut participer à la prise des décisions en tant que citoyen, mais non en tant que juriste.

Le *Rapporteur* M. R. SENI PRAMOJ (Thaïlande) souligne la responsabilité qui incombe au juriste pour protéger la Primauté du Droit, toujours en danger même là où elle est reconnue. Une période de transition, comme celle que traverse actuellement la région, pose de vastes problèmes, qui ont trait aux masses et aussi à l'industrialisation. Les masses sont inertes, politiquement peu éveillées, et elles sont une proie facile pour la « démocratie mal dirigée ». Il est important de bien définir les caractéristiques particulières de la région. En premier

lieu, l'Oriental a les yeux fixés vers le Sauveur, et non vers le principe rédempteur. C'est l'homme, et non ses principes, qui compte. En second lieu, le danger du communisme est partout présent. Troisièmement, l'opinion des juristes pèse d'un grand poids auprès du public, et ils ont souvent le courage de s'exprimer franchement. Le juriste doit sortir de sa tour d'ivoire et tirer parti de sa situation pour le bien public. M. CHANH (Viet-Nam) reconnaît que le juriste doit se consacrer à la protection de la Primauté du Droit. Il fait observer en même temps que dans la région, l'absence d'une classe moyenne est un facteur d'importance essentielle; l'élite est fort peu nombreuse et les masses constituent la grande majorité des pays. C'est ce qui donne toute son importance à la création d'une classe moyenne véritable, parce que cette classe moyenne doit constituer un lien avec les masses. Les sentiments véritables du peuple sont fort mal connus et ses aspirations sont entièrement ignorées de l'élite. Il y a là un domaine où les juristes peuvent jouer un rôle important.

M. IBRAHIM (Malaysia) déclare que les juristes ont le devoir de démontrer que la Primauté du Droit peut contribuer au progrès d'un pays en voie de développement. Sans doute une telle idée ne s'impose-t-elle pas d'elle-même, et on ne manquera pas de se demander si les méthodes judiciaires, avec l'importance qu'elles attachent à la légalité sont vraiment les meilleures pour aboutir à des résultats. En procédant ainsi, on s'exposera au reproche de juridisme excessif, aboutissant à l'injustice, et les juristes seront blâmés de s'appesantir sur des points de droit et d'en exagérer l'importance, plutôt que de s'attacher au fond de la question. Il est important de réunir une vaste adhésion autour des principes de la Primauté du Droit.

2. Le juriste dans l'exercice de sa profession

Pour introduire ce sujet, M. KEITH SELLAR (Malaysia) déclare que la Commission III ne pourra aller plus loin que n'est allé le Congrès de Rio. Mais si le juriste désire mettre en pratique les conclusions de Rio, il doit d'abord se guérir de ses propres maux; il doit, en particulier, présenter au peuple une autre image de lui-même avant de pouvoir étendre son rôle. De nombreux juristes vont s'établir dans des districts ruraux sans avoir acquis l'expérience pratique que donne une bonne étude, et leur présence ne contribue pas à rehausser le prestige de la profession.

La première question qui s'offre à l'examen est celle de la déontologie. S'il est vrai que les juristes ne sont pas nécessairement en mesure d'influer sur la législation, il leur serait peut-être possible de créer une norme déontologique; c'est là un sujet qui n'intéresse aucun gouvernement, et les juristes pourraient aboutir à un résultat en renforçant les normes déontologiques de la profession sans que le gouvernement fût tenté de s'en mêler. Il est absolument essentiel de se débarrasser des éléments qui ternissent l'image que le public se fait

du juriste, et leur rôle d'ingénieurs sociaux demeurera théorique jusqu'à ce qu'ils aient mis de l'ordre chez eux. Il serait possible d'organiser des réunions de juristes venant de pays différents, auxquelles assisteraient en particulier leurs confrères d'Australie et de Nouvelle-Zélande, afin d'examiner notamment des points de déontologie, de manière à assurer que les juristes ont partout atteint les normes élevées sans lesquelles ils ne peuvent espérer gagner l'estime du peuple. Comment peut-on projeter sur le grand public l'image du juriste? L'un des éléments qui lui ont fait le plus de tort, c'est l'existence de ceux qui se sont mis à la politique et qui ont utilisé leur étude pour amasser beaucoup d'argent. Un juriste qui fait une carrière politique et qui exerce une charge rémunérée devrait être obligé de renoncer à sa profession.

Le PROFESSEUR SHARMA appuie vivement le point de vue de l'orateur précédent, et il répète que le juriste ne parviendra à rien tant qu'il n'aura pas gagné la confiance de l'homme du commun. Les juristes doivent donc élaborer des méthodes qui leur permettront d'apparaître sous des dehors différents, de manière à pouvoir gagner la confiance du public. Il s'agit pour cela de résoudre deux problèmes: le premier est de savoir utiliser les techniques sociales modernes, de manière à éveiller le respect et la confiance à l'égard des institutions juridiques; le deuxième consiste à créer une structure nouvelle pour l'enseignement du droit qui, elle aussi, permettra aux juristes de se présenter devant l'opinion sous des dehors qui inspireront confiance. M. HAHM (Corée) fait observer que dans de nombreux pays la loi est impopulaire. Le système juridique en vigueur est une importation de l'Occident, et il est loin d'être adapté au mode de vie traditionnel. Le juriste devrait bien connaître les traditions de son pays et s'efforcer d'harmoniser le système juridique importé de l'extérieur et les traditions indigènes. Pour M. le Juge ONG (Malaysia), les progrès de la Primauté du Droit ne peuvent se concevoir que si les juristes et les magistrats tous ensemble donnent d'eux-mêmes une image favorable et, d'autre part, il y aura lieu d'examiner l'opportunité de recourir à une publicité appropriée à cette fin. Le PROFESSEUR GREEN, en manière de commentaire, indique que si la Commission internationale de Juristes pouvait diffuser un bon texte incitant les jeunes à entrer dans la profession, l'image que le public se fait du juriste s'en trouverait fortement améliorée.

M. SANTOS (Philippines) demande s'il existe un moyen d'encourager les juristes à aller s'établir dans les régions rurales. Etant donné que les juristes ont tendance à se concentrer dans les villes, il est souvent impossible aux habitants des régions rurales de se procurer des conseils juridiques vraiment autorisés. M. ZAIN AZAHARI (Malaysia) pose la question de savoir si les intérêts de la justice dans un régime de Primauté du Droit exigent l'introduction et l'usage de la langue nationale d'un Etat à tous les échelons de son système judiciaire. A la suite d'un débat sur la question de savoir si la Commission doit

examiner le rôle de la langue dans la protection de la Primauté du Droit, M. ASHKANASY répond que le devoir du juriste est de s'assurer que des moyens d'interprétation suffisants sont à la disposition des parties dans tous les tribunaux, de manière que toutes les personnes présentes soient en mesure de comprendre ce qui se passe. Quant à s'interroger sur l'usage de la langue officielle, en général, il lui semble que cette question irait trop loin et qu'elle ne manquerait pas de soulever des controverses de caractère politique et national. M. ASHKANASY propose aussi que la Commission examine l'opportunité de séparer les professions juridiques. L'avocat, de par les caractéristiques de sa profession, est tenu d'observer des normes de conduite professionnelle élevées, et sa présence frappe plus l'imagination publique que celle du solicitor ou de l'avoué.

Le PROFESSEUR GREEN souligne combien il importe de diffuser l'idée que le rôle du juriste est de protéger l'individu. Si on peut défendre cette idée, on aura beaucoup fait. M. MIRZA (Pakistan) rappelle l'obligation où est le juriste de fournir une assistance judiciaire gratuite. M. RAHMAN (Pakistan) souligne la nécessité de publier un code déontologique à l'usage du praticien du droit.

3. Le juriste et l'administration

M. IBRAHIM esquisse brièvement la situation en Malaysia. Dans ce pays, de très nombreux juristes appartiennent à l'administration et sont attachés à divers organes en qualité de conseillers juridiques. Le Gouvernement possède aussi un département juridique, qui conseille les autres départements ministériels sur toutes les questions de droit. On a constaté également que les juristes jouaient un rôle très utile comme membres de certaines commissions. Ils jouent aussi un rôle important, encore qu'indirect, en obligeant l'administration à faire un usage correct de ses pouvoirs. C'est ainsi qu'indépendamment de toute action en justice, des comités de l'Association des Avocats ont fait des représentations à l'administration, sur la manière dont elle s'acquittait de certaines de ses attributions. Dans les tribunaux industriels, en revanche, il semble de l'avis général que le point de vue du juriste ne soit pas tellement souhaité; les membres de ces tribunaux ne sont pas des juristes et les juristes n'y jouissent d'aucun privilège particulier.

Le PROFESSEUR SHARMA demande comment le juriste peut faire usage de ses compétences professionnelles dans l'administration. Comment les professions juridiques peuvent-elles se faire efficacement entendre aux échelons supérieurs du Gouvernement? Peut-on donner des avis aux responsables des grandes décisions administratives, afin d'éviter que les hauts fonctionnaires ne prennent des décisions arbitraires dans l'exercice de leurs pouvoirs discrétionnaires? Les voies de recours en justice n'ont pas encore pu susciter de règles qui permettent de s'en assurer. M. COQUIA (Philippines) déclare que dans

son pays, il est d'usage courant que des postes importants soient pourvus pour des considérations politiques plutôt qu'eu égard au mérite. Néanmoins, les examens d'admission au Barreau sont considérés comme un titre suffisant pour entrer dans la fonction publique. M. COORAY (Ceylan) fait observer que, dans son pays, de nombreux juristes débutants obtiennent un emploi dans des organes ministériels. La question se pose alors de savoir s'ils pouvaient toujours plaider. Elle a été finalement résolue par l'affirmative, étant bien entendu que les causes devraient intéresser directement le gouvernement ministériel auquel ils seraient rattachés.

Le PROFESSEUR GREEN appelle l'attention de la Commission sur le danger que court le juriste employé dans l'administration. En effet, il pourra être appelé à sauver la face bien plutôt qu'à favoriser le progrès du droit. Ce sera notamment le cas lorsqu'une erreur aura été commise. Certes, les juristes devraient être encouragés à entrer dans l'administration, mais ils ne devraient pas accepter de n'être que des administrateurs défendant un point de vue exclusivement administratif; ils doivent toujours demeurer des juristes et de fermes soutiens de la Primauté du Droit. M. VAKIL reconnaît, lui aussi, que le juriste ne doit jamais devenir un simple administrateur. Son rôle doit être interprété d'une manière beaucoup plus large. M. le Juge BRIGHT mentionne une norme de valeur universelle: quelle que soit l'honnêteté personnelle des juristes employés dans l'administration, ils ne devraient pas être appelés à trancher entre leurs départements et le public.

Pour M. NARAYANA RAO (Inde), les tribunaux administratifs jouent un rôle très important dans la détermination des droits et des responsabilités des parties, aussi la Commission devrait-elle insister pour que les juristes soient autorisés à plaider devant eux. Le PROFESSEUR GREEN estime que ce principe devrait être étendu à tous les aspects de l'administration de la justice et, en particulier, aux organes professionnels ayant des pouvoirs législatifs. M. ASHKANASY reconnaît qu'il est essentiel pour la Primauté du Droit que toutes les parties à des procès aient le droit d'être représentées par des avocats expérimentés et, avec M. VAKIL, il réaffirme que les décisions des tribunaux administratifs doivent être susceptibles de recours judiciaires.

4. Le rôle des juristes en matière de législation

Pour M. SENI PRAMOJ, les juristes ne devraient pas se borner à suggérer des amendements à la législation existante. Ils devraient faire preuve d'initiative lorsqu'il s'agit de préparer de nouvelles lois dans des domaines où ces lois sont nécessaires et, notamment, en matière de droit du travail. En matière de législation sociale aussi, les juristes, et notamment les juristes du sexe féminin, jouent un rôle fort actif. Il expose alors le rôle que le juriste a joué en Thaïlande dans

ce domaine. Dans ce pays, les tribunaux aussi ont joué un rôle positif lorsqu'ils ont annulé des lois illégales. Les professeurs de droit également, ont joué leur rôle: ils ont parfois incité les tribunaux à agir. Il est nécessaire de disposer d'un système de contrepoids. Il est rare que le juriste ait l'occasion de promouvoir des lois. S'il occupe une situation où il puisse influencer la législation, il ne devra jamais perdre de vue les principes de la Primauté du Droit. Le Congrès pourrait peut-être rappeler aux juristes qu'ils ont une responsabilité en cette matière, et qu'en l'exerçant, ils peuvent jouer un rôle utile au sein de leur société.

M. HAHM rappelle combien il importe de s'assurer que les lois d'inspiration occidentale, lorsqu'elles sont adoptées, doivent recevoir toutes les modifications qui s'imposent pour s'harmoniser avec les traditions et la pratique locales. M. le Juge TAMBIAH fait observer qu'il s'agit là d'un domaine où le juriste se présente comme un expert, et c'est pour cette raison que son aide est recherchée. M. WOOD (Australie) déclare que, dans toute la mesure du possible, le texte des lois doit exister dans une langue comprise du peuple. Ceux qui rédigent les lois devraient eux-mêmes être des juristes bien informés. Il a eu certaines occasions d'intervenir dans son pays, à l'échelon des grandes décisions, et il a pu s'assurer que la Primauté du Droit était observée dans la forme donnée aux lois.

Tout pays devrait posséder un comité permanent de réforme législative. Un tel organe ne devrait cependant pas se préoccuper de l'évolution sociale et économique, mais devrait confiner son action aux questions « techniques ». M. le Juge TAMBIAH a suggéré que les associations professionnelles de juristes constituent des sous-commissions chargées d'étudier les lois en vigueur et de proposer des réformes. Certaines lois ne sont plus adaptées aux conditions actuelles et des modifications y sont indispensables. De nombreuses autres questions sollicitent maintenant l'attention du juriste, notamment la distribution inégale de la fortune et la nécessité de procéder à des réformes agraires.

M. PADMANABHAN déclare qu'en matière de législation, deux problèmes se posent: d'abord, l'introduction de lois nouvelles et, deuxièmement, la réforme des lois existantes. Ici, le juriste a certainement un rôle à jouer. En ce qui concerne les réformes sociales, il se pose souvent des questions touchant à des lois de statut personnel fort anciennes et les juristes qui appliquent ces lois ont le devoir particulier de s'assurer que l'on tire encore parti de ce qu'elles peuvent contenir d'utile. De même, en matière de décrets d'application les juristes ont le devoir de se montrer vigilants.

M. NARAYANA RAO déclare que le juriste a pour devoir de s'assurer que les pouvoirs publics ne promulguent pas de lois restreignant la liberté des citoyens. En outre, les juristes doivent user de leur influence sur les législateurs pour faire modifier les lois lorsque cela se révèle manifestement nécessaire.

Bien que la Commission ait déjà largement débattu la question de savoir dans quelle mesure les juristes doivent prendre l'initiative de faire modifier la législation, et ceci dans le cadre des débats sur la responsabilité du juriste à l'égard de la société, le PROFESSEUR GREEN réitère son avis: s'il est vrai que le juriste a un rôle à remplir dans la rédaction du droit et dans la réforme, il n'a pas à prendre d'initiative en matière sociale. C'est là le rôle du simple citoyen, du spécialiste des sciences sociales ou de l'économiste, qui peuvent évidemment s'adjoindre un juriste. Le juriste n'est nullement tenu de prendre l'initiative des mesures de progrès social. Son rôle est de fournir le cadre et le libellé juridique nécessaire aux propositions que d'autres introduisent. C'est à lui de créer le cadre institutionnel. M. ASHKANASY déclare partager sans réserve les vues du PROFESSEUR GREEN. M. le PROFESSEUR SHARMA manifeste un avis opposé et soutient que le point de vue de ses contradicteurs montre bien qu'une différence existe entre leur attitude et celle qui prévaut dans les pays de l'Asie du Sud-Est. Dans ces derniers, il appartient au juriste de conseiller les responsables de la politique générale et de diriger leur action, à moins qu'il ne participe lui-même à l'élaboration des grandes décisions. De même, le juriste doit essayer de s'assurer, à l'échelon de la mise en œuvre, que les lois qui expriment la politique générale du gouvernement soient exemptes de tout caractère arbitraire. M. VAKIL fait observer que les juristes actifs et expérimentés se trouvent remarquablement bien placés pour prendre une part active à l'élaboration des lois, en raison de leur expérience pratique et du point de vue pragmatique qui est le leur. Qui donc, a-t-il demandé, est mieux qualifié pour avancer des projets de réforme fiscale qu'un avocat spécialisé dans les questions fiscales?

M. le Juge BRIGHT, revenant sur la question de la réforme législative, remarque que dans les pays où la conscience sociale est éveillée, le juriste peut parfaitement participer à l'action réformatrice du Gouvernement. Sous un régime autocratique, au contraire, dire que le juriste doit prendre l'initiative de la réforme revient à dire qu'il qu'il doit se mettre à la tête d'une révolution.

5. L'enseignement du droit

Le PROFESSEUR SHARMA dit que, de l'avis général, c'est le même enseignement juridique qui doit être dispensé aux praticiens du droit, aux professeurs de droit et aux autres. Cet enseignement doit reposer sur des bases très larges. Chaque étudiant en droit doit être mis en présence du problème que pose la coexistence d'une société industrielle et de sa propre civilisation. Un enseignement plus spécial est aussi nécessaire, qui pourrait être construit autour de données historiques. De même, l'imagination doit être entraînée à se saisir des problèmes et des valeurs de la société d'aujourd'hui. L'étudiant en droit doit apprendre à prendre des décisions, et ceci ne pourra être réalisé que s'il reçoit un enseignement portant sur tous les sujets compris dans

le cadre de la situation économique et sociale du pays considéré. De même, la méthode comparative offre des mérites essentiels, parce qu'elle fait déboucher l'enseignement sur des perspectives sociales et économiques.

Parlant des techniques les plus propres à former les esprits à l'appréciation des valeurs et à l'adaptation aux pressions que subit la société, le PROFESSEUR SHARMA déclare que l'enseignement par conférences ne lui paraît pas représenter la meilleure méthode. Les études de cas devraient prendre une importance plus grande, de même que les discussions de séminaires. Les difficultés principales sont l'apathie des étudiants et l'encombrement des universités par une foule de jeunes gens qui sont loin d'être tous faits pour ces études. Il y aurait intérêt à limiter le nombre des étudiants inscrits.

Il faut aussi trouver des possibilités d'utiliser dans la société un jeune juriste pourvu d'une formation convenable. Bien souvent, il a besoin d'apprendre encore son métier avant de pouvoir jouer un rôle utile, et des cours post-universitaires doivent être organisés sur un certain nombre de questions spéciales telles que le droit du travail, le droit fiscal, etc., de manière que le juriste puisse apporter sa contribution dans des domaines spécialisés.

Pour M. VAKIL, sans un enseignement efficace du droit, le monde manquera bientôt de bons juristes. Il faut donc en premier lieu offrir des motivations et des stimulants aux professeurs de droit si on veut qu'ils fassent bien leur métier et, en second lieu, il faut leur donner à eux-mêmes une formation plus poussée. Il existe aussi d'autres éléments dont il faut tenir compte.

M. CHANH appelle l'attention de la Commission sur la difficulté causée par la pénurie de professeurs de droit, beaucoup trop peu nombreux pour les étudiants qu'ils ont à former. Il faut s'efforcer d'accroître le nombre des professeurs des facultés de droit, et les praticiens du droit devraient être disposés à donner eux-mêmes un enseignement à temps partiel. Le choix des conférenciers pose des difficultés matérielles: ils sont fort mal payés, alors qu'au contraire, les praticiens du droit et les juges ont une situation économique très satisfaisante. De nombreux chargés de conférences vivent une vie fort difficile. Si les pays de l'Asie du Sud-Est cherchent à encourager les juristes à se consacrer d'une manière plus désintéressée au bien de leur pays, ils doivent tenir compte des statuts et des perspectives de carrière des professeurs de droit. M. YONG (Malaysia) déclare que, dans son pays, le Barreau établit une liste de juristes particulièrement distingués qui donnent à la Faculté de droit des conférences destinées à des étudiants déjà diplômés.

Le rôle que l'enseignement du droit est appelé à jouer dans la formation de juristes capables de gagner l'estime et la confiance du public, est souligné par le PROFESSEUR SHARMA et par M. SANTOS. Pour M. MUTUC, c'est l'enseignement du droit qui doit assurer la diffusion des principes énoncés dans le document de travail. Cet

enseignement devrait ouvrir des horizons nouveaux et s'étendre à des matières nouvelles, par exemple au financement international et à la promotion des échanges internationaux.

M. RAHMAN demande quelles mesures concrètes s'imposent dans les Facultés de droit pour former de jeunes juristes qui aient pleinement conscience des problèmes posés par la Primauté du Droit. Il faudrait créer un cours spécial, ou encore les professeurs de droit pourraient être invités à diffuser les principes de la Primauté du Droit dans l'ensemble de leur enseignement. M. VAKIL suggère que la Primauté du Droit pourrait constituer une matière nouvelle dans l'enseignement du droit et devrait être enseignée formellement. M. le Juge TAMBIAH montre au contraire que des difficultés d'ordre pratique s'opposent à ce que l'on fasse de la Primauté du Droit une matière particulière, et qu'il valait mieux s'en abstenir. Les principes de la Primauté du Droit devraient être diffusés par des associations locales de juristes dans chaque région. Le Professeur GREEN, lui aussi, s'oppose à l'enseignement de la Primauté du Droit en tant que matière particulière. La proposition lui paraît irréalisable et peu réaliste. Ces principes ne peuvent être communiqués qu'à l'occasion de l'enseignement d'autres matières, qui devraient toutes en être naturellement imprégnées. Pour M. ASHKANASY, l'enseignement du droit doit entremêler à toutes ses étapes les principes de la Primauté du Droit, soit par mention particulière, soit par une sorte d'imprégnation générale. L'influence des juristes pourrait s'étendre à un domaine beaucoup plus large. C'est ainsi qu'autrefois, tous les juristes instruits appartenaient, en Angleterre, aux Inns of Court. L'enseignement des principes de droit devrait être étendu au non-juriste et, dans tout enseignement général de caractère libéral, devrait figurer une matière nouvelle qui pourrait être intitulée « Esquisses et principes généraux de la Primauté du Droit ». Ainsi les préventions dont le droit est encore l'objet pourraient se dissiper. Chaque université devrait créer cet enseignement. Pour toute l'Asie du Sud-Est, il suffirait sans doute d'un seul manuel qui pourrait être modifié selon les besoins de chaque pays.

M. HAHM, appuyé par M^{me} NGO BA THANH (Viet-Nam), propose que la Commission internationale de Juristes s'efforce de fonder dans l'Asie du Sud-Est un Institut du Droit auprès duquel les professeurs de droit pourraient recevoir une formation spéciale. Sur la proposition du Président, une Sous-Commission est constituée pour étudier cette suggestion et pour préparer un projet de conclusions ayant trait à l'enseignement du droit. Le Professeur SHARMA en est nommé Président, et les membres sont: M. Chanh, M. Hahm, M. Mutuc, M^{me} Thanh et M. Jayakumar (Secrétaire).

6. Le juriste et les relations internationales

M. WHITE (Nouvelle-Zélande) déclare que le juriste a pour tâche de montrer comment il est possible d'appliquer les principes de la Primauté du Droit au règlement des différends internationaux. Le

monde attend des juristes qu'ils répandent les principes de la Primauté du Droit. Il y a là un dénominateur commun qui ignore les frontières nationales. Mais prendre des mesures directes en la matière dépasserait sans doute le cadre des travaux de la Commission internationale de Juristes. Les participants au Congrès se préoccupant avant tout de l'état du droit dans leur pays respectifs, aussi leur suffira-t-il de se déclarer d'accord avec cette élargissement de leur horizon, et de prendre note du fait que d'autres organisations exercent leur activité dans le domaine du droit international.

Le PROFESSEUR SHARMA déclare que l'enseignement du droit international doit absolument éveiller l'esprit des jeunes juristes au rôle que le droit peut jouer dans les relations internationales. Pour M. MUTUC, s'il est vrai que les relations internationales sont une question de politique générale qui n'appartient pas, à proprement parler, au domaine juridique, en revanche, les juristes peuvent écrire, et peuvent former une opinion publique, de telle manière que des mesures de caractère juridique puissent être prises là où les principes du droit sont en cause. Les juristes peuvent aussi chercher à influencer les gouvernants qui ont la charge des décisions de caractère politique.

7. Organisations professionnelles de juristes

M. DATO YONG introduit la question en appelant l'attention de la Commission sur le rôle que les organisations professionnelles de juristes jouent dans la vie de la Malaisia.

M. le Juge TAMBIAH estime que l'enseignement du droit devrait intéresser l'activité des organisations professionnelles de juristes, qui ont manifestement une responsabilité en la matière. M. NARAYANA RAO rappelle le rôle que les Associations d'avocats pourraient jouer dans la surveillance de l'enseignement du droit, et estime qu'elles pourraient prescrire certains cours à l'usage des futurs avocats. M. le Juge BRIGHT dit que l'enseignement du droit forme un tout. Il se poursuit pendant toute la vie, et il est nécessaire de rappeler aux juristes les principes qui commandent l'exercice quotidien de leur profession.

M. ZAIN AZAHARI rappelle que, dans certains pays d'Asie du Sud-Est, il existe des lois de caractère répressif qui sont incompatibles avec les principes de la Primauté du Droit. Les Associations d'avocats devraient s'efforcer d'obtenir l'abrogation de ces lois ou, tout au moins, s'assurer qu'elles ne frappent pas trop cruellement ceux qui sont visés.

M. ASHKANASY rappelle que les attributions des organisations professionnelles de juristes doivent être fixées par les organes directeurs appropriés des professions juridiques. Il est dangereux de vouloir leur dire comment ces associations doivent mener leurs affaires, et il faut s'efforcer d'éviter pareille démarche, qui ne manquerait pas de jeter un certain discrédit sur la Commission internationale de

Juristes. M. WHITE propose que les participants au Congrès s'efforcent de réunir l'adhésion des organisations de juristes et de les encourager à entrer en contact avec la Commission internationale de Juristes et avec d'autres organisations internationales. Elles devraient également être utilisées par des organes spécialisés en tant que source d'information sur la situation qui règne dans les pays intéressés.

Sur la base des débats de la Commission, un projet de conclusions est rédigé par un sous-Comité de rédaction et par le Sous-Comité de l'enseignement du droit. Ce projet est adopté à la suite d'un nouveau débat et avec un certain nombre de modifications au cours de la dernière séance de la Commission.

MEMBRES DU COMITÉ CONSULTATIF

- Président:* SHIGERU ODA, Japon
Rapporteur: F. A. TRINDADE, Malaysia
Secrétaire: KAREL VASAK, France

SIRIMEVAN AMERASINGHE, Ceylan
JOSÉ W. DIOKNO, Philippines
Miss M. R. SERMSRI KASEMSRI, Thaïlande
JOHN B. PIGGOTT, Australie
M. P. CHANDRA KANTA RAJ URS, Inde

RAPPORT DU COMITÉ CONSULTATIF SUR LES CONVENTIONS ET LES COURS RÉGIONALES DES DROITS DE L'HOMME EN ASIE ET DANS LA RÉGION DU PACIFIQUE

Le Comité consultatif, établi à la première séance plénière du Congrès, a tenu cinq sessions, les 15, 16, 17 et 18 février 1965.

A sa première session du 15 février, le Comité a estimé que les quatre points mentionnés au paragraphe 254 du Document de Travail devraient être étudiés de façon à essayer de donner des réponses aussi directes que possible aux questions posées. Ces quatre questions étaient les suivantes:

- a) Une ou plusieurs conventions seraient-elles nécessaires pour l'Asie?
- b) Quels Etats d'Asie et du Pacifique considéreraient sans doute favorablement un tel projet?
- c) Quel Etat, ou quels Etats seraient disposés à prendre une initiative constructive à cet égard?
- e) Quelles mesures pourraient être prises à la suite du présent Congrès pour « faire démarrer » l'idée?

En ce qui concerne la question a), l'avis général a été qu'il ne devrait y avoir qu'une seule Convention pour les Etats d'Asie. Il a été souligné que l'on était raisonnablement en droit de penser que

les autres Etats de la région du Pacifique adhèrent à cette Convention. De l'avis unanime du Comité, cette Convention ne devrait pour le moment porter que sur les droits civils et politiques, car les différences entre les conditions générales, sociales et économiques existant à l'heure actuelle dans les pays de la Région, rendraient probablement difficile la conclusion d'une Convention pour la protection des droits économiques, sociaux et culturels.

En ce qui concerne les questions *b*) et *c*), le Comité consultatif a exprimé l'opinion que presque tous les Etats de la Région devraient normalement se montrer favorables à une telle Convention, à condition qu'elle se limite aux droits civils et politiques et qu'elle soit assortie d'une méthode de mise en vigueur acceptable. De l'avis du Comité consultatif, se sont ceux des Etats pouvant entrer le plus facilement en contact avec tous les autres Etats de la Région qui seraient les mieux en mesure de prendre une initiative dans ce domaine. Cependant, l'impression du Comité tout entier a été qu'une réponse aux questions *b*) et *c*) pouvant faire autorité, ne pouvait être donnée qu'après une étude plus approfondie, et qu'après que des contacts auraient été pris avec les gouvernements des Etats de la Région. Dans cette perspective, le Comité consultatif recommande la création d'un Comité permanent chargé de poursuivre l'examen des questions posées au paragraphe 254 du Document de Travail, en se référant particulièrement aux alinéas *b*) et *c*). Cette recommandation figure au projet de résolution annexé au présent rapport.

En ce qui concerne la question *d*), l'avis unanime du Comité a été que la création de ce Comité permanent constituerait une étape de première importance pour « faire démarrer » l'idée. Le Comité consultatif recommanderait aussi que les Sections nationales de la Commission internationale de Juristes prennent toutes les initiatives souhaitables pour promouvoir et faciliter l'adoption de la Convention dès que le projet en aura été rédigé.

Conformément à son mandat, le Comité consultatif a examiné la possibilité d'établir dans cette Région une Cour des Droits de l'Homme. Le Comité tout entier a été d'avis qu'il serait probablement difficile, au stade actuel, de faire accepter par les Etats l'idée d'une Cour régionale. Il a été souligné que la tradition des Etats de la Région les portait à utiliser les bons offices d'intermédiaires pour régler leurs différends. Le Comité a donc estimé que le Comité permanent, une fois établi, devrait s'intéresser tout spécialement aux procédures de conciliation et d'arbitrage comme moyen de régler les différends, cette méthode étant, de l'avis du Comité, particulièrement bien adaptée à cette Région. Un tel Comité serait un utile complément à une Cour régionale des Droits de l'Homme, qui devrait être instaurée aussitôt que les conditions propices seraient réunies.

Après avoir examiné la question des Conventions régionales, l'attention du Comité consultatif s'est portée sur les mesures qui

pourraient être prises dans l'immédiat pour renforcer le mécanisme des Nations Unies pour la protection des Droits de l'Homme. Le Comité consultatif a examiné en particulier une proposition visant à la création d'un Haut Commissariat des Nations Unies pour les Droits de l'Homme, dont le statut serait analogue à celui du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés. Afin de ne pas provoquer des susceptibilités en ce qui concerne les souverainetés nationales, les fonctions du Haut Commissaire aux Droits de l'Homme devraient se limiter à un examen critique des rapports gouvernementaux, périodiques ou autres, sur les Droits de l'Homme, et à faire rapport au Conseil Economique et Social et à l'Assemblée Générale des Nations Unies. L'importance de cette proposition tient à ce que le Haut Commissaire devrait être absolument indépendant de toute pression politique et libre de faire rapport en toute objectivité sur les violations systématiques des Droits de l'Homme où qu'elles puissent survenir. Cette proposition a été formulée par un groupe d'experts appartenant à diverses organisations internationales non-gouvernementales dont les activités portent sur les questions relatives aux Droits de l'Homme. Le Comité consultatif a estimé que cette proposition était de celles qui auraient une valeur immédiate en attendant l'adoption des Pactes par les Nations Unies, en même temps qu'elle constituerait une mesure complémentaire utile pour superviser l'application de ces Pactes après leur adoption, s'ils sont adoptés.

Un projet de résolution où figurent les recommandations et les suggestions du Comité consultatif est joint en annexe au présent rapport. En ce qui concerne le dernier paragraphe de cette résolution, le Comité consultatif suggère que la Commission demande au Comité permanent, lorsqu'il aura été constitué, d'examiner les questions suivantes relatives au projet de Convention régionale:

- a) Les droits civils et politiques que cette Convention devra protéger.
- b) Quels seraient les droits économiques, sociaux et culturels qui pourraient être inclus dans cette Convention ou dans une Convention séparée.
- c) La ou les zones de la Région où cette Convention pourrait d'abord commencer à être mise en vigueur.
- d) La ou les méthodes de mise en œuvre dont cette Convention devrait être assortie, et en particulier la possibilité d'incorporer dans cette Convention, eu égard aux différends entre Etats, des dispositions visant à l'établissement de:
 - i) Un mécanisme de conciliation et/ou d'arbitrage, en tant que méthode particulièrement appropriée à la Région pour le règlement de ces différends.
 - ii) Un mécanisme d'enquête sur place permettant de rassembler les faits en toute indépendance.

nale, ou d'une Cour régionale, des Droits de l'Homme, ou des deux.

- e) La ou les méthodes devant assurer à l'échelon régional l'application effective des garanties incorporées dans la Convention en ce qui concerne les droits individuels des particuliers, ainsi que les méthodes suggérées pour la solution des différends entre Etats.
- f) L'inclusion éventuelle de clauses facultatives en ce qui concerne le mécanisme d'application de la Convention, ainsi que la question des réserves.
- g) Les Etats de la Région qui seraient normalement susceptibles d'envisager favorablement l'adoption de cette Convention ainsi que ceux qui seraient disposés à prendre une initiative dans ce domaine.
- h) L'établissement en Asie d'un centre de recherche chargé d'étudier toutes les questions relatives à ce projet de Convention.

Le Comité consultatif recommande avec la plus grande insistance à la Commission internationale de Juristes la création d'un tel Comité permanent, appuyé par un système de recherche approprié, en tant que mesure fondamentale pour que la Commission puisse avancer dans ce domaine.

SÉANCE PLÉNIÈRE

du 18 février 1965, à 14 h. 30

Sur l'invitation du Président du Congrès, les Présidents des Commissions et du Groupe consultatif ont présenté à la séance plénière leurs projets de conclusions, pour examen et amendements éventuels.

Un certain nombre d'observations ont été faites, tant sur la forme que sur le fond. Ces observations ont toutes été examinées et, lorsqu'elles ont été acceptées, elles ont été transmises, pour fin à donner, au Bureau du Congrès, lors d'une réunion qui s'est tenue dans la soirée du 18 février. Les principales observations examinées, ainsi que les décisions dont elles ont fait l'objet, se trouvent résumées dans l'allocation prononcée à l'ouverture de la séance plénière finale du Congrès, laquelle est reproduite ci-dessous.

SÉANCE PLÉNIÈRE FINALE

19 février 1965, à 13 h. 45

A l'ouverture de la séance, le Président donne la parole à M. ST JOHN.

M. EDWARD ST JOHN (Australie):

« Le Bureau du Congrès s'est réuni hier soir et je suis très heureux de vous faire savoir qu'il s'est unanimement accordé à accepter la forme des conclusions et des recommandations, y compris la recommandation du Groupe consultatif, qui a donné lieu à un certain nombre de discussions et, maintenant, se présente sous une forme légèrement modifiée, sans toutefois que son but initial ait été le moins du monde changé. Le Bureau du Congrès propose maintenant que la Commission internationale de Juristes examine la possibilité de créer dans la région un groupe d'étude qui lui donnerait des avis sur la mise en œuvre de ces recommandations. Sous cette forme, la proposition est acceptable au Groupe consultatif ainsi qu'à la Commission dans son ensemble, et j'espère qu'elle le sera aussi à tous les participants du Congrès. Il appartiendra naturellement à la Commission elle-même de décider de la manière et de l'époque où elle sera en

mesure de donner effet à cette recommandation, et qui retiendra certainement toute son attention. De cela, Mesdames et Messieurs, je suis absolument sûr.

Nous avons entendu les conclusions des commissions, qui nous ont été lues hier, et vous serez peut-être disposés à les accepter dans la forme sous laquelle elles se présentent aujourd'hui, si je précise à votre intention sur quels points particuliers, de peu d'importance d'ailleurs, elles diffèrent des textes que vous avez entendus hier. En premier lieu, et peut-être un petit nombre d'entre vous le regretteront-ils, le mot « aimer » a-t-il été retenu dans le Préambule aux conclusions de la Commission III. Telle est la décision du Bureau du Congrès et j'espère qu'elle sera acceptée de bonne grâce. Quant au reste, il y a un certain nombre de changements: les deux tiers environ des propositions faites hier en séance plénière par les participants ont été retenues, et elles n'ont été modifiées que très légèrement çà et là. J'espère que vous adopterez par acclamation les conclusions des trois Commissions dont vous êtes maintenant saisis, ainsi que celles du Groupe consultatif et les deux résolutions proposées par deux de ces Commissions et ayant trait à la création d'un Institut juridique de l'Asie du Sud-Est et du Pacifique et d'un Comité permanent, maintenant désigné sous le nom de groupe d'étude. Avant de solliciter vos acclamations, je voudrais encore ajouter un mot. Je suis tout à fait certain que nous avons ici des collègues qui se trouveront en désaccord avec telle et telle expression contenues dans tel et tel article. J'espère, cependant, que lorsque nous en serons au point où il nous sera demandé d'adopter ces résolutions par acclamation, tous ceux d'entre nous qui sont venus ici, animés d'un profond respect pour la Primauté du Droit et de l'espoir que nous sommes capables d'accomplir quelque chose, j'espère donc que tous ceux-là croiront pouvoir accepter les quelques petits détails sans importance réelle, avec lesquels nous ne sommes peut-être pas tous d'accord, dans l'intérêt des grands principes généraux dont nous reconnaissons tous la vérité. Si vous estimez, au fond de vous-mêmes, que vous êtes en mesure de donner votre accord à ces principes et à la plus grande partie des termes dans lesquels sont exprimées nos opinions à tous, j'espère que vous vous joindrez à moi en adoptant de grand cœur, par acclamations, les conclusions et les résolutions qui vous sont proposées ».

Les conclusions et résolutions sont adoptées par acclamations.

Sur l'invitation du PRÉSIDENT, le SECRÉTAIRE GÉNÉRAL, M. SEAN MACBRIDE, donne alors lecture de la déclaration de Bangkok et remercie les participants d'avoir apporté une si précieuse contribution au succès du Congrès. Il continue en ces termes: « Il serait bien entendu présomptueux que l'un de nous croie que, par le moyen d'un Congrès comme celui-ci, nous allons pouvoir résoudre les millions de problèmes qui nous entourent. Tout ce que nous pouvons faire, c'est infuser assez d'enthousiasme aux juristes de cette région pour qu'ils assument la tâche de protéger les libertés de la personne humaine, conformément

au principe de la Primauté du Droit. Je crois que nous y sommes parvenus amplement au cours de notre Congrès, ou tout au moins que nous avons réussi à construire les fondations d'un tel état de choses. Nous avons eu l'occasion de réunir ici les plus éminents juristes de cette partie du monde et d'examiner avec eux les problèmes qui leur sont particuliers, indépendamment de toute influence occidentale, de manière qu'ils puissent eux-mêmes montrer les remèdes qui, à leur avis, s'imposent. On a souvent dit, dans le passé, que l'Occident a tendance à vouloir imposer ses propres institutions et ses propres modes de pensée aux autres régions du monde. C'est pourquoi la Commission internationale de Juristes s'est transportée jusqu'ici pour recevoir vos avis, entendre vos opinions et suivre la voie que vous nous montrerez vous-mêmes. Ceci, vous l'avez fait avec beaucoup de générosité.

La Déclaration de Bangkok est alors adoptée par acclamations.

M. PHOUVONG PHIMMASONE (Laos) dit que son Gouvernement, pleinement conscient de l'importance du Congrès, l'avait chargé de diriger la délégation laotienne et que, au nom de cette délégation et même, avec certaines réserves, au nom du Gouvernement laotien, il donne son appui au projet de résolution du Groupe consultatif, qui correspond exactement aux désirs du Gouvernement et du peuple laotiens. Les juristes de la région sont les défenseurs de la justice et ils sont moralement tenus de protéger l'humanité contre l'injustice sociale, sans aucune discrimination fondée sur des motifs de race, de couleur, d'idéologie ou d'opinion politique.

Après avoir fait allusion aux violations de la Primauté du Droit et des droits de l'homme, qui se produisent dans la région, il poursuit en ces termes: « C'est pour des raisons de ce genre que notre Ministre de la Justice estime qu'une Cour internationale de justice, possédant compétence régionale, rendrait de grands services là où les tribunaux nationaux ne sont pas capables de remplir efficacement leur mission, qui est de protéger les droits de l'homme. Il ne s'agit point d'abandonner la souveraineté nationale. Il s'agirait plutôt de collaborer sur le plan international, pour le plus grand bienfait de l'humanité, et en vue de réaliser les desseins de la justice humaine. »

M. PHOUVONG PHIMMASONE a souligné ensuite le devoir qui incombe aux juristes d'étudier les problèmes posés par la création des organisations nécessaires à l'application pratique du principe de la Primauté du Droit. A son avis, une Convention régionale de l'Asie du Sud-Est et du Pacifique pour la protection des droits civils et politiques serait un moyen excellent d'assurer que ces principes se trouveraient réalisés dans le monde. De même, la création d'un Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et d'un Secrétariat permanent de la Commission internationale de Juristes dans la région aurait tôt ou tard pour résultat la mise en œuvre pratique de cette proposition.

Il conclut en ces termes: « Je voudrais que cette Conférence pût donner la preuve de son unité, en adoptant cette proposition, qui n'est pas inspirée par je ne sais quel désir de construire des châteaux en Espagne, ou d'édifier sur des sables mouvants, mais bien de poser la pierre angulaire d'une structure solide et valable pour l'avenir. Il appartient aux nations intéressées de prendre une décision finale sur la recommandation faite par la Commission internationale de Juristes. »

M. NAVROZ B. VAKIL (Inde) s'est déclaré vivement satisfait de constater que les conclusions et les résolutions des commissions et du Groupe consultatif, telles qu'elles se trouveront en fin de compte incorporées à la Déclaration de Bangkok, sont cohérentes et ne se réfèrent qu'à des points essentiels. En dépit des divergences de vues qui se sont fait jour, il affirme solennellement que l'amour du prochain, la poésie, l'angoisse que nous inspire l'existence des pauvres, des faibles, des victimes ou des opprimés, sont tout autre chose que des sujets de dissertation ou des rêveries de poète. Assurément, dit-il, la poésie est l'âme même de la vie, et la philosophie et l'amour du prochain sont les armes les plus puissantes dont l'homme puisse disposer; il n'est pas nécessaire que les juristes, qui sont endurcis par l'exercice de leur métier, aient honte de cette vérité ou qu'ils veuillent la cacher dans les profondeurs les plus inaccessibles de leur conscience.

Il a poursuivi en ces termes: « Jamais encore, je n'avais vu un si imposant rassemblement des esprits et des cœurs les plus éminents venus de tous les pays voisins, et en bien des cas, de pays dont les gouvernements sont en désaccord les uns avec les autres. Pourtant, nous sommes parvenus à quelque chose d'essentiel: en tant qu'hommes de bonne volonté, nous avons fait avancer la collaboration et nous avons contribué à définir, de façon plus précise, le rôle du juriste et à montrer qu'il est quand même quelque chose de plus qu'un simple tâcheron du droit. »

« J'espère, a poursuivi M. VAKIL, que nous serons tous fiers un jour, de nous rappeler la date d'aujourd'hui, non seulement parce qu'elle clôt quatre jours de durs travaux, mais aussi pour que nous puissions donner à ces travaux la suite qu'ils comportent et que chacun de nous, et la Commission elle aussi, puissent poursuivre l'application de ces idées, jusqu'à ce que, de la meilleure façon possible, nous puissions donner effet au principe de la Primauté du Droit, quels que soient les défauts de la situation où nous nous trouvons plongés, et quelque décourageante que cette situation puisse être. »

M. VIVIAN BOSE (Inde), Président de la Commission internationale de Juristes, demande la permission de parler à titre personnel, en tant que simple participant à la Conférence. « S'il est vrai, a-t-il dit, que les participants éprouveront sans doute l'impression que, de tout ce qu'ils ont fait, tout aurait pu être mieux réussi, néanmoins, et dans les limites de ce qu'ils avaient été chargés d'étudier, on ne saurait douter qu'ils laissent une œuvre derrière eux. Certains échanges de

vues ont parfois pris une tournure un peu vive et non exempte d'acrimonie, mais, tout compte fait, cela est un signe fort heureux de santé et d'équilibre. Il y a lieu de considérer cela comme une application pratique des idéaux pour lesquels la Commission combat et qu'elle prêche aux autres: le droit à la liberté de parole et d'opinion, le droit d'exprimer ses propres opinions au cours d'un débat public, en toute franchise, sans rien en dissimuler, en toute liberté aussi, et naturellement avec courage, mais en observant toujours l'attitude de la courtoisie et la plus grande tempérance dans l'expression. »

Pour M. le Juge R. CONCEPCION (Philippines), l'opinion éclairée est maintenant à même de comprendre que la paix, le bonheur et le bien-être des peuples dépendent, en fin de compte, non pas de la force des armes mais de la création d'un ordre social solide, qu'il faut sans cesse renforcer et dont le domaine doit constamment s'étendre. C'est à cet égard que le rôle du juriste ne saurait être surestimé. Il exprime l'espoir que de nouvelles occasions soient données aux juristes de participer, par tous leurs moyens, à l'étude des problèmes qu'ils ont examinés ici en commun, et qui sont loin de les laisser indifférents, comme l'a montré leur intérêt pour les débats du présent Congrès.

Le PRÉSIDENT du Congrès a alors prononcé son allocution de clôture.

« Nous voici arrivés au terme du premier Congrès que la Commission a eu l'heureuse idée de convoquer dans cette antique cité de Bangkok, citadelle du peuple libre de la Thaïlande. Le premier de mes devoirs, en m'exprimant au nom du Congrès, est d'exprimer notre gratitude aux autorités de ce pays, qui nous ont si chaleureusement accueillis, et qui, par là, ont grandement contribué au succès de nos travaux. A Leurs Majestés, le Roi et la Reine de Thaïlande qui ont daigné nous inviter à leur être présentés, nous offrons l'hommage de nos profonds respects. A Son Excellence, le Prince WAN, qui a bien voulu ouvrir notre Congrès et être à nouveau parmi nous hier soir, et à Son Excellence M. le Ministre des Affaires étrangères qui, en des termes choisis, a apporté une contribution fort estimée à nos travaux dans l'allocution qu'il a prononcée lors de notre première séance plénière, nous exprimons aussi notre gratitude. Nous sommes très profondément reconnaissants à M. le Président de la Cour suprême de Thaïlande, qui nous a si aimablement fait l'honneur d'accepter la charge de Président d'honneur de ce Congrès. Et je ne veux pas non plus oublier de mentionner l'hospitalité que nous ont dispensée son Excellence le Premier Ministre, Son Excellence l'Ambassadeur des Philippines, l'Association des avocats de Thaïlande et l'Association des femmes juristes; à tous et à toutes, nous exprimons notre très vive gratitude.

La Primauté du Droit, qui est maintenant reconnue comme une idée-force, s'est attirée de fermes soutiens dans toutes les régions du monde, depuis les pays les plus anciens jusqu'aux plus récents,

depuis les Etats les plus puissants jusqu'à ceux qui luttent encore pour leur existence, depuis les pays les plus complètement développés jusqu'à ceux qui sont encore en voie de développement et à ceux qui sont toujours insuffisamment développés.

Dans cette région particulière du monde, à savoir l'Asie du Sud-Est et le Pacifique, où vivent et meurent tant d'hommes, qui forment une proportion importante de la population de la planète, les problèmes qui touchent au bien-être et à la dignité de l'être humain sont plus aigus peut-être que dans toute autre région comparable. C'est justement l'intensité même de ces problèmes qui a donné naissance à l'idée qu'une réunion de juristes, venus principalement de cette région-ci, pourrait opportunément examiner tous les obstacles auxquels se heurte le principe de la Primauté du Droit, dont la Commission internationale de Juristes s'est engagée à assurer le respect et les progrès.

Qu'un si grand nombre d'hommes et de femmes, distingués et éminents dans leur pays et dans leur professions, aient reconnu que le moment était venu pour eux d'assister à ce Congrès parle en faveur non seulement du thème que nous avons choisi pour nos débats, mais aussi de l'intérêt que chacun montre à l'égard des problèmes propres à notre région. La Commission y puisera de profonds encouragements.

En ma qualité de Président de ce Congrès, j'ai le très agréable devoir d'exprimer toute notre reconnaissance aux divers participants, pour leur éminente contribution à nos travaux. Notre mode de pensée n'est certes pas uniforme; les coutumes, les traditions, les lois, de nos pays respectifs, ne se conforment pas à une structure unique; nos modes de vie différent, et cela est tout naturel; mais le fil d'or qui court à travers la trame de nos jours, c'est justement cet esprit de justice qui est vivant au cœur de tous les hommes, quelle que soit la région du monde où ils vivent et où ils ont leur foyer. Cet esprit de justice a trouvé son expression la plus heureuse dans le principe de la Primauté du Droit, tel qu'il a été défini, et à nouveau défini, au cours des débats et des délibérations qui se sont tenus sous l'égide de la Commission internationale de Juristes, successivement à Athènes (en Europe), à la Nouvelle-Delhi (en Asie), à Lagos (en Afrique), à Rio de Janeiro (en Amérique du Sud) et, de nouveau, à Bangkok.

Notre tâche n'est pas de celles qui, une fois terminée, est terminée pour de bon. C'est une tâche continue, c'est la tâche du veilleur. Dans le monde entier, les hommes et les femmes qui se donnent la peine de réfléchir, dont les intentions sont justes et qui ont le sens de leurs responsabilités, doivent s'unir pour participer aux efforts communs accomplis en vue de maintenir vivante cette flamme qui, seule, marquera la différence entre ce qui est valable et durable d'une part, et ce qui est injuste et passager d'autre part. Dans cet immense effort auquel la Commission s'est engagée à participer, les juristes ont

volontairement entrepris de montrer la voie, comme leur formation et leur expérience les y invitaient. Nul n'est mieux préparé pour empêcher la tyrannie de dominer la justice et pour garder vivantes les idées démocratiques, tout en se souvenant que la justice et la démocratie n'auront que peu de sens si l'on n'assure pas d'abord à tous les peuples du monde un minimum de bien-être économique et de progrès social et culturel.

En présentant ces quelques remarques, j'aurais mauvaise grâce à ne pas mentionner les efforts de ceux qui ont travaillé dans les coulisses et qui ont donné beaucoup de leur richesse, de leur sagesse, de leur travail et de leur expérience, pour que soient produits les instruments nécessaires au succès de notre Congrès. A ces organismes, à ces individus, qui ont fourni les fonds nécessaires à la vie quotidienne de la Commission, les participants voudront sans doute présenter tous leurs remerciements. De même, le Secrétariat, qui a pris toutes les dispositions utiles et qui n'a épargné aucun effort pour veiller à ces innombrables questions de détail qui ont assuré le déroulement sans heurt de nos travaux, j'exprime, en votre nom à tous, nos remerciements les plus sincères... A cet égard et, pour nous conformer au souhait exprimé par de nombreux participants, je voudrais adresser un remerciement et un éloge tout particulier aux membres du Secrétariat qui ont joué un rôle particulièrement important dans la préparation du document de travail. Ce document est véritablement remarquable et, comme vous le savez tous, il a suscité des hommages sans réserve au cours de nos débats en Commission. Ceux qui ont pris la responsabilité de nous le soumettre doivent assurément éprouver un sentiment de fierté à la pensée que la somme de travail qu'il représente a trouvé sa pleine justification. Que des hommes aussi capables et aussi au fait de leur profession y aient trouvé une base excellente de discussion doit être, pour les auteurs du document, une récompense déjà fort appréciable. Nous devons aussi exprimer notre gratitude au Secrétaire général qui, en veillant au succès des travaux de ce Congrès, a certainement connu des heures difficiles. Au Secrétaire exécutif, aux juristes du Secrétariat de la Commission et à tous les membres du personnel qui sont restés modestement dans les coulisses, selon la tradition impartiale du service rendu dans l'ombre, que nous avons voulu, pour notre part, recommander aux pays en voie de développement, nous ne serons jamais assez reconnaissants. Et, enfin, au nom de la Commission et, si je puis le dire aussi en mon nom personnel, je voudrais dire que la semaine qui vient de s'écouler a vraiment valu la peine d'être vécue et a été un encouragement durable. Sans égard pour les différences de race, de couleur, de croyance, de religion, de langue, de climat ou de pays, nous avons démontré que nous étions capables de parler une seule et même langue, la langue de la Primauté du Droit — et cela est assurément du meilleur augure pour l'avenir d'un monde fondé sur la justice.

Il se peut que notre route soit encore longue et pénible, qu'elle soit pierreuse, recouverte d'épines et pleine d'embûches, mais c'est

la seule route que nous puissions suivre si nous voulons que ce monde où nous vivons soit un monde où nous-mêmes et nos successeurs puissions vivre exempts de crainte et, aussi, nous l'espérons, exempts du besoin.

Il est fort encourageant que nous nous soyons montrés capables de mettre au point des principes communs dans les trois Commissions. Quant aux travaux du Groupe consultatif sur les droits de l'homme, vous serez tous heureux d'apprendre que, dans les délibérations du Bureau du Congrès, qui ont eu lieu hier soir, il est apparu à l'évidence que la Commission internationale de Juristes n'avait jamais envisagé d'adopter de méthodes autoritaires dans l'examen d'un problème qui est si cher aux cœurs de la plupart d'entre nous.

Je vous dis donc adieu et je mets fin à nos débats de Bangkok, dans l'espoir confiant que vous emportez tous avec vous, dans vos pays respectifs, le ferme propos de travailler afin que la Primauté du Droit, telle que nous comprenons tous ce concept, ne demeure pas théorique, mais au contraire, soit vivante, ne perde jamais son caractère essentiel et soit pour tous une réalité pleine de dynamisme et d'inspiration.

Mesdames, Messieurs, bon voyage. »

DÉCLARATION DE BANGKOK

Le Congrès, qui a réuni à Bangkok du 15 au 19 février 1965, sous les auspices de la Commission internationale de Juristes, 105 juristes venus de 16 pays de la Région du Sud-est Asiatique et du Pacifique, est arrivé aux conclusions suivantes :

Le Congrès

Considère : que, si la paix et la stabilité sont assurées, il n'existe finalement dans la Région aucun facteur intrinsèque pouvant empêcher la Primauté du Droit de s'y affirmer, de s'y maintenir et d'y progresser ; que le règne de la Primauté du Droit ne peut être pleinement réalisé et atteindre à sa plus haute expression que sous un gouvernement représentatif librement choisi au suffrage universel ; et que la Primauté du Droit exige l'existence d'un mécanisme efficace pour la protection des libertés et des droits fondamentaux ;

Reconnait : que la faim, la pauvreté et le chômage mettent en péril la Primauté du Droit et les gouvernements démocratiques ; qu'une saine planification économique est indispensable pour réaliser le développement social, économique et culturel ; qu'en particulier des mesures de réforme agraire assurant une distribution plus équitable et l'utilisation économiquement la plus rentable de la terre peuvent s'avérer nécessaires ; que le succès de la planification dépend du niveau d'efficacité de l'administration et de l'élimination de la corruption à l'échelon politique et administratif ; qu'il doit exister des moyens de recours appropriés à l'encontre des actes dolosifs de l'administration ; et que l'expérience acquise en Scandinavie et en Nouvelle Zélande à la suite de l'adoption du système de l'Ombudsman comme moyen de recours individuel et en vue de pallier les déficiences de l'administration, mérite une attention particulière ;

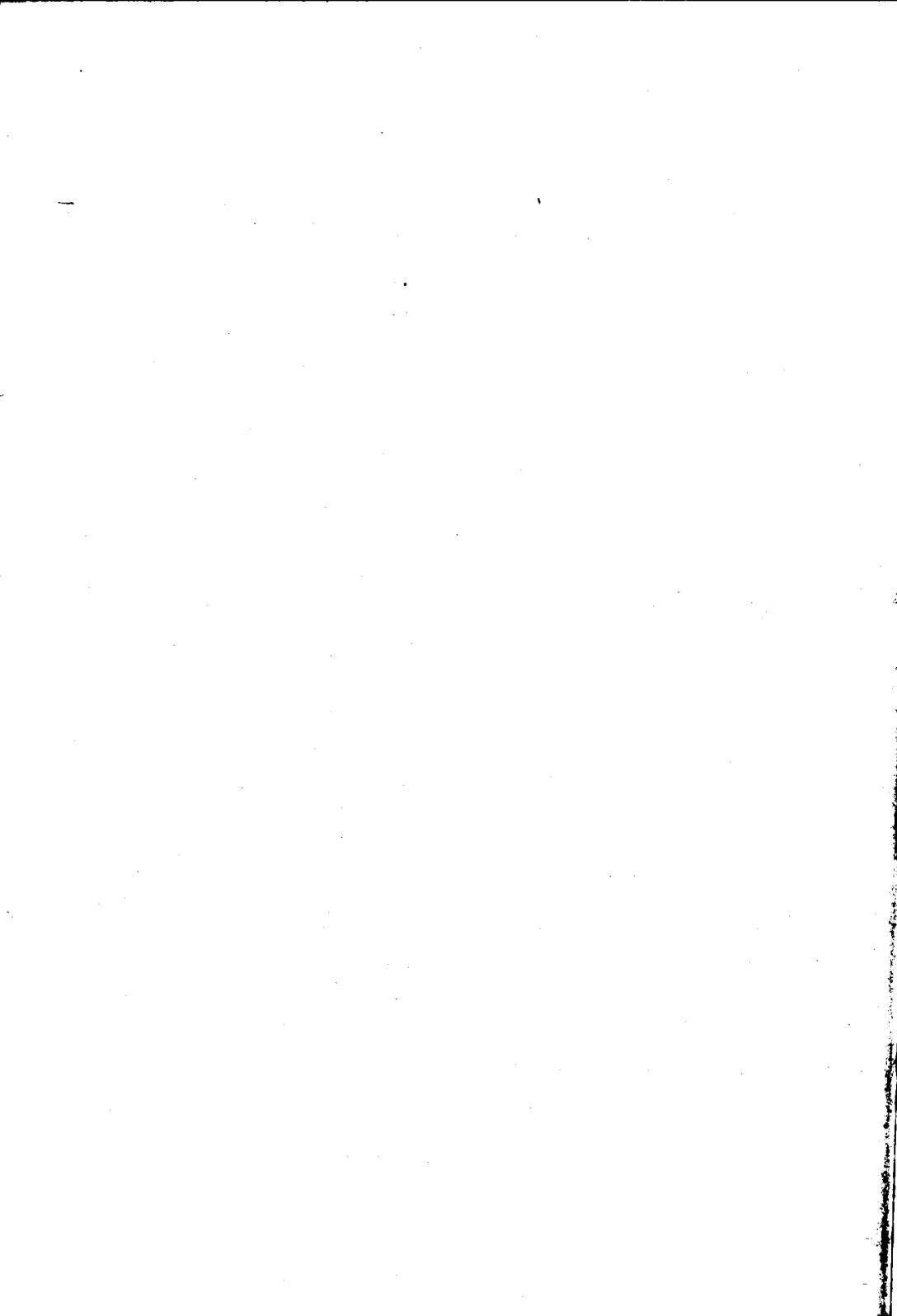
Affirme : que le juriste doit être un élément vital du progrès dans les sociétés en voie de développement ; qu'il doit toujours être conscient des aspirations sociales, économiques et culturelles du peuple et mettre son talent et sa compétence au service de leur réalisation ;

Estime : que la conclusion d'une Convention Régionale des Droits de l'Homme entre pays de cette Région serait une contribution importante tant pour la protection des droits individuels que pour aider à la solution des problèmes des minorités, qu'elles soient nationales, raciales, religieuses ou autres ; et que la création d'un Haut Commissariat des Nations Unies pour les Droits de l'Homme serait une mesure immédiate d'une portée et d'une efficacité considérables pour la protection des Droits de l'Homme dans le monde entier, et pleinement conforme à la Déclaration universelle des Droits de l'Homme ;

Réaffirme l'Acte d'Athènes, la Déclaration de Delhi, la Loi de Lagos et la Résolution de Rio ; et,

Adopte solennellement ici les conclusions et résolutions annexées à la présente déclaration, qui prendra le nom de : « Déclaration de Bangkok ».

Fait à Bangkok, le 19 février 1965.



CONCLUSIONS ET RÉSOLUTIONS

CONCLUSIONS DE LA COMMISSION I

**Les exigences fondamentales d'un gouvernement représentatif
selon la Primauté du Droit**

PRÉAMBULE

Rappelant et réaffirmant la définition de la Primauté du Droit adoptée par la Commission internationale de Juristes au Congrès de New Delhi en 1959, à savoir:

« Les principes, les institutions et les procédures, pas toujours identiques mais en de nombreux points similaires qui, selon l'expérience et la tradition des juristes des divers pays du monde, qui ont souvent eux-mêmes des structures politiques et des conditions économiques différentes, se sont révélés essentiels pour protéger l'individu contre un gouvernement arbitraire et pour lui permettre de jouir de sa dignité d'homme. »

Convaincue que la protection de l'individu contre l'arbitraire du gouvernement et la garantie pour l'individu de pouvoir jouir pleinement de sa dignité d'homme ne peuvent être mieux assurées autrement que par l'existence d'un gouvernement représentatif conforme aux principes de la Primauté du Droit;

Visant à dégager et à définir les exigences fondamentales d'un gouvernement représentatif selon les principes de la Primauté du Droit, ainsi que les différents facteurs en jeu;

La Commission est arrivée aux conclusions suivantes relatives à ces exigences fondamentales:

ARTICLE I C'est seulement dans le cadre d'un gouvernement représentatif que la Primauté du Droit pourra atteindre à son plein épanouissement et à sa meilleure expression.

ARTICLE II On doit entendre par gouvernement représentatif un gouvernement qui tire son autorité et son pouvoir du peuple, l'une et l'autre étant exercés par l'intermédiaire de représentants librement choisis par le peuple et responsables devant lui.

ARTICLE III Des élections libres et périodiques constituent donc un des facteurs importants d'un gouvernement représentatif. Ces élections doivent être organisées au suffrage universel et égal, au scrutin secret, et dans des conditions telles que le droit de vote pourra être exercé sans subir d'entraves ni de pressions. Lorsque les élections ont lieu par circonscriptions, le découpage des circonscriptions électorales et la répartition des sièges devront être révisés périodiquement de manière à assurer dans la mesure du possible que chaque bulletin de vote possède le même pouvoir. Il est également nécessaire que les dépenses des candidats lors des campagnes électorales soient réglementées de telle manière qu'une élection soit assurée d'être à la fois libre et équitable.

ARTICLE IV Tout citoyen adulte doit avoir le droit à chaque élection d'être candidat, de voter ou de faire campagne pour le candidat de son choix et cela quel que soit son sexe, sa religion, ses opinions politiques ou autres, sa race, sa couleur, sa langue, son origine nationale ou sociale, sa fortune ou sa naissance.

ARTICLE V La liberté d'expression dans la presse et dans les autres moyens d'information est un des éléments essentiels des élections libres; elle est aussi nécessaire à l'avènement d'un corps électoral bien informé et conscient de ses responsabilités.

ARTICLE VI Un gouvernement représentatif implique pour l'opposition le droit, accepté comme une pratique courante, de former dans le cadre des lois un ou plusieurs partis d'opposition capables et libres de se prononcer sur la politique du gouvernement, sous réserve que la politique et l'action de ce ou ces partis ne soient pas dirigées en vue de la destruction du système de gouvernement représentatif ni contre les principes de la Primauté du Droit.

ARTICLE VII L'analphabétisme risque d'empêcher un gouvernement représentatif d'atteindre à sa meilleure expression et à son plein épanouissement. C'est donc un devoir pour l'Etat que d'assurer l'instruction obligatoire et gratuite de tous les enfants et celle des adultes analphabètes jusqu'au niveau d'éducation nécessaire pour faire disparaître définitivement l'analphabétisme.

ARTICLE VIII Pour qu'un gouvernement représentatif puisse obtenir les meilleurs résultats, il est indispensable non seulement que le peuple ait un minimum d'instruction mais qu'il soit capable de comprendre et d'apprécier de façon suffisante les principes de la démocratie, le fonctionnement des différents secteurs de l'administration ainsi que les droits et les devoirs du citoyen vis-à-vis de l'Etat. L'instruction civique, donnée soit dans les écoles soit par l'intermédiaire des divers moyens d'information de masse, est donc un facteur essentiel pour assurer l'avènement d'un corps électoral bien informé et responsable.

ARTICLE IX Pour que la Primauté du Droit puisse jouer effectivement, il est indispensable qu'un pays possède une Administration honnête, efficace et non partisane.

ARTICLE X La Commission est également arrivée aux conclusions ci-dessous relatives à la garantie de la liberté et de la dignité individuelles dans le cadre d'un gouvernement représentatif:

1. Un Etat qui reconnaît la Primauté du Droit doit posséder les instruments nécessaires à la protection effective des libertés et des droits fondamentaux, qu'ils soient ou non garantis par une constitution écrite.
2. Dans les pays où les protections qu'offriraient des coutumes et des traditions constitutionnelles bien établies sont insuffisantes, il est souhaitable que les droits garantis et la procédure judiciaire faite pour les protéger soient spécifiés dans une constitution écrite.
3. Les gouvernements doivent naturellement s'abstenir de toute action délibérée qui pourrait porter atteinte aux droits et libertés fondamentales, mais la question de savoir si la loi ou un acte du pouvoir exécutif ou administratif porte atteinte à ces droits et libertés, doit être tranchée en dernière instance par les tribunaux.
4. La protection de l'individu dans une société gouvernée selon les principes de la Primauté du Droit dépend en dernière analyse de l'existence d'une magistrature éclairée, indépendante et courageuse et de l'existence de dispositions propres à assurer une administration de la justice rapide et efficace.

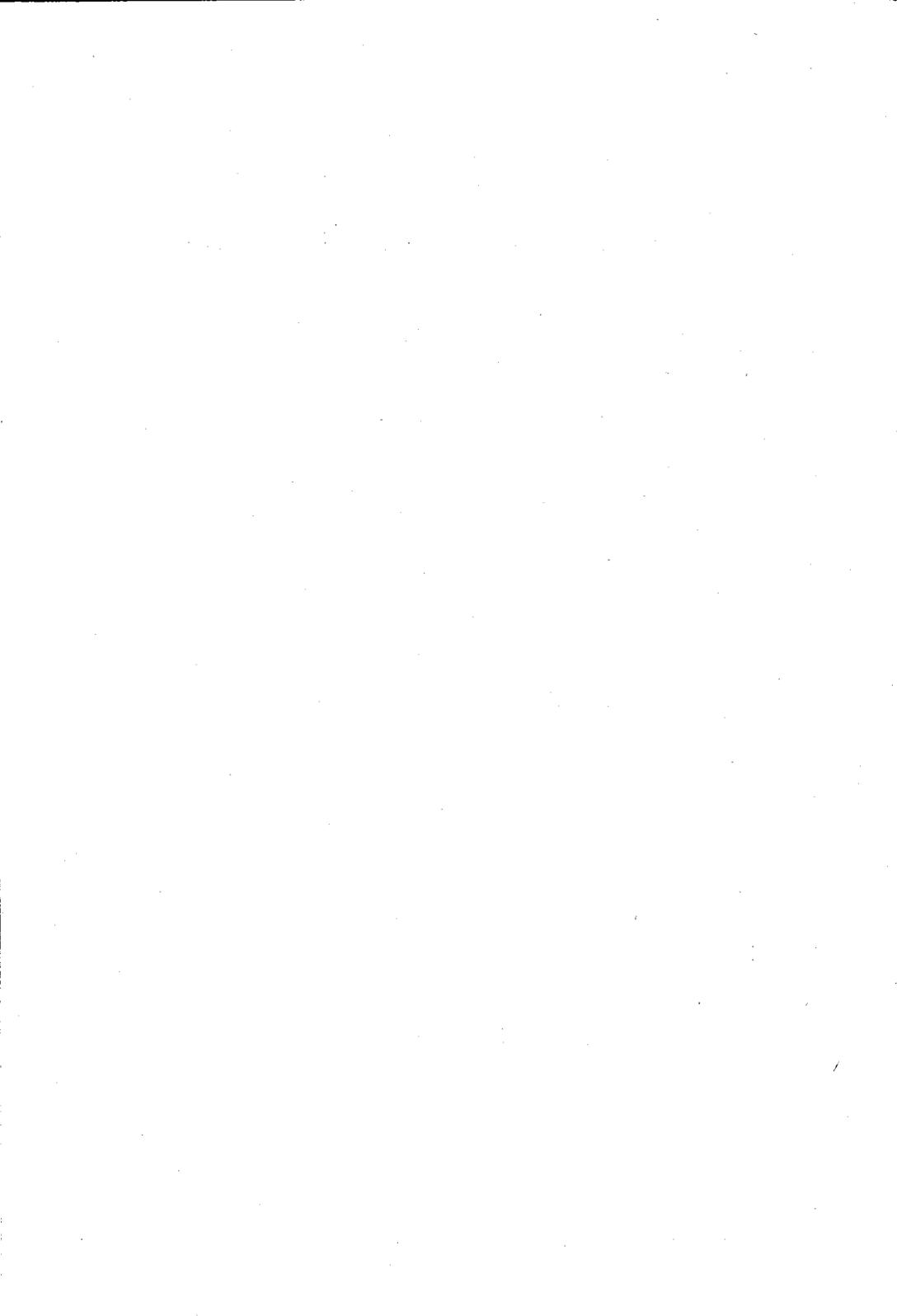
ARTICLE XI Les gouvernements de certains pays de la Région ayant souvent recours à l'internement administratif, la Commission a jugé également indispensable de réaffirmer, réitérer et élargir de la façon suivante les conclusions de Lagos relatives à l'internement administratif :

1. A moins qu'un état d'urgence n'ait été décrété pour faire face à un danger menaçant la vie de la Nation, aucune personne saine d'esprit ne pourra être privée de sa liberté sauf si elle est spécifiquement accusée d'un délit pénal; de plus, l'internement administratif sans jugement doit être tenu pour contraire aux principes de la Primauté du Droit.
2. Il est fréquent, lorsque l'état d'urgence a été proclamé, que la législation autorise l'Exécutif à procéder à l'internement administratif de certaines personnes s'il le juge nécessaire pour la sécurité publique. Les législations de ce type doivent contenir des dispositions protégeant l'individu contre un internement arbitraire et prolongé en imposant que la cause soit entendue sans délai par la voie administrative, et qu'une décision dûment motivée justifiant la nécessité de l'internement soit promptement prise. Celle-ci devra être assortie d'un droit de recours de caractère judiciaire quant aux motifs et à la nécessité de l'internement, et du droit d'être assisté d'un conseil juridique à tous les stades de l'affaire. La proclamation par l'Exécutif de l'état d'urgence devra être portée sans délai devant le Parlement et soumise à sa ratification. De plus, sauf en temps de guerre, l'état d'urgence, et par voie de conséquence l'internement administratif, ne devrait pas excéder certains délais spécifiés et limités (six mois au maximum).
3. La prolongation de l'état d'urgence devra être décidée par le Parlement et cela seulement après en avoir débattu et avoir soigneusement pesé si la nécessité s'impose. Enfin, durant l'état d'urgence, l'Exécutif ne devra prendre que les mesures pouvant être raisonnablement justifiées pour faire face à la situation existante.
4. Même lorsque l'internement administratif est autorisé par la loi en raison d'un état d'urgence menaçant la vie de la nation, il demeure indis-

pensable que l'Exécutif n'agisse pas de façon arbitraire et qu'il fasse connaître sans délai aux internés les motifs et les raisons de leur détention.

5. Lorsque cela apparaît nécessaire pour éviter de trop dures privations, l'Etat a le devoir de prendre en charge la subsistance des familles des internés administratifs.

ARTICLE XII Enfin, la Commission désire ajouter que, après avoir examiné avec la plus grande attention les divers facteurs susceptibles de faire obstacle à la Primauté du Droit dans les pays du Sud-est Asiatique et du Pacifique, elle estime qu'il n'existe finalement dans cette région aucun facteur intrinsèque de nature à rendre un gouvernement représentatif, conforme au principe de la Primauté du Droit, incapable de s'y établir, de s'y maintenir et de s'y épanouir.



CONCLUSIONS DE LA COMMISSION II

Le développement économique et le progrès social selon la Primauté du Droit

PRÉAMBULE

Considérant que le principe de la Primauté du Droit exige l'établissement et le respect de normes assurant et garantissant à l'individu non seulement l'exercice de ses droits politiques mais également un certain niveau économique, social et culturel;

Estimant que le principe de la Primauté du Droit est mis en danger par l'existence à l'état endémique de la faim, de la pauvreté et du chômage, qui rend impossible l'exercice d'un gouvernement réellement représentatif et provoque l'avènement de systèmes de gouvernement contraires au principe de la Primauté du Droit;

Convaincue que le moyen le plus durable et le plus sûr d'atteindre les objectifs sociaux et économiques indispensables au bon épanouissement de la Primauté du Droit est d'user de méthodes et de procédures conformes au principe de la Primauté du Droit;

Ayant à l'esprit, en accord avec la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, que les droits économiques, sociaux et culturels de l'individu doivent comprendre: le droit au travail; au libre choix de l'emploi; à la protection contre le chômage; à des conditions de travail et de salaires justes et rémunératrices permettant d'assurer au travailleur et à sa famille une existence conforme à la dignité de l'homme; à la protection et à la sécurité sociale; à la satisfaction et à l'enrichissement de ses capacités intellectuelles et culturelles;

La Commission II est arrivée aux conclusions suivantes relatives au développement économique, social et culturel dans la Région:

ARTICLE I Bien que certaines des normes économiques, sociales et culturelles ci-dessus aient déjà reçu force de loi et soient sanctionnées par des dispositions constitutionnelles ou statutaires, le besoin se fait toujours sentir de promulguer progressivement la législation appropriée et de développer les institutions et procédures juridiques propres à consolider et à assurer la mise en œuvre de ces normes selon le principe de la Primauté du Droit.

Ces droits économiques, sociaux et culturels devraient également être protégés au niveau international par des conventions appropriées sous l'égide des Nations Unies et de ses institutions spécialisées. Les gouvernements sont instamment priés de coopérer à l'élaboration de ces conventions et de leur donner ensuite leur ratification.

ARTICLE II Il est essentiel, tant pour la Primauté du Droit que pour le développement économique et social, que l'inégalité des chances découlant soit de la naissance ou de la richesse, soit d'une discrimination fondée sur des considérations ethniques, religieuses, linguistiques, régionales ou locales, soit éliminée. L'intolérance, qu'elle soit politique, raciale, sociale, religieuse ou autre, entrave l'effort commun nécessaire au progrès économique. Il est donc essentiel pour les gouvernements de promouvoir et d'encourager l'esprit de tolérance dans tous les secteurs de la collectivité.

ARTICLE III On doit admettre d'une façon générale, et plus particulièrement lorsqu'il s'agit des pays en voie de développement de cette Région, qu'afin de relever le niveau économique et social individuels, il puisse devenir nécessaire de toucher au droit de propriété. On ne devra cependant le faire que dans la mesure strictement nécessaire pour le bien public et selon des méthodes compatibles avec le principe de la Primauté du Droit et offrant les garanties conformes à ce principe.

ARTICLE IV Le problème agraire est l'un des problèmes fondamentaux et l'un des problèmes les plus compliqués qui se posent aux pays de la Région. Les programmes de réforme agraire devront donc bénéficier d'une haute priorité.

ARTICLE V Bien qu'il soit impossible de proposer ici des moyens spécifiques ni des méthodes uniformes de réforme agraire qui puissent convenir aux diverses collectivités, on peut dire de façon générale que ces réformes devraient comporter: des spécifications quant au droit de propriété foncière et au droit successoral foncier; des dispositions pour l'utilisation maximum de la terre; des facilités pour l'octroi de crédits à des conditions libérales; la délivrance de titres de propriété foncière; le renforcement du droit d'association pour les populations rurales pour l'avancement

de leur niveau politique, social et culturel, et, d'une façon générale, un appui au développement rural. Ces mesures, comme toutes autres mesures de réforme agraire, devront toujours être compatibles avec les principes et les procédures de la Primauté du Droit.

ARTICLE VI Une saine planification est essentielle au progrès socio-économique de la Région. Il faut cependant garder à l'esprit que les fins aussi bien que les moyens assignés à ces plans devront toujours être compatibles avec les principes de la Primauté du Droit, correspondre aux besoins, aux aspirations et aux idées des populations elles-mêmes, et en découler.

ARTICLE VII Qu'il s'agisse d'inspirer confiance ou de rendre plus difficile une mauvaise gestion, notamment en ce qui concerne les capitaux qui s'investissent dans les projets de développement économique du secteur public, il est recommandé que des comptes très complets soient soumis à l'examen d'experts indépendants et qu'il en soit fait régulièrement rapport au Parlement.

ARTICLE VIII La nationalisation décidée par un gouvernement démocratiquement élu, des entreprises privées que le gouvernement estime nécessaire de nationaliser dans l'intérêt public, n'est pas contraire aux principes de la Primauté du Droit à condition qu'elle se fasse de façon compatible avec ces principes, selon une procédure établie par le Parlement, et contre le paiement d'une indemnité équitable et raisonnable fixée par un tribunal indépendant. Ces mêmes considérations s'appliquent aux autres actions du gouvernement ayant un but ou des effets similaires.

ARTICLE IX Pour protéger les intérêts et le niveau de vie du public, il pourra être nécessaire d'adopter soit des mesures, qui devront être équitables et raisonnables, portant contrôle des prix ou contrôle du commerce tant dans le secteur public que dans le secteur privé, soit une législation anti-trust. Les mesures de ce genre sont compatibles avec les principes de la Primauté du Droit.

ARTICLE X Il est souhaitable dans l'intérêt de la paix sociale et de la stabilité économique qu'il existe dans tous les pays en voie de développement un mécanisme

légal pour le règlement pacifique des différends touchant aux conditions de travail. Il est recommandé aux Etats ayant ratifié les conventions de l'Organisation Internationale du Travail de les mettre en vigueur par une législation appropriée.

ARTICLE XI Pour que la Primauté du Droit soit effectivement respectée dans les pays en voie de développement, il faut absolument y avoir une administration efficace possédant tous les moyens nécessaires pour lui permettre de faire face aux vastes et complexes problèmes sociaux et économiques qui s'y posent. La corruption dans la fonction publique n'a pas seulement pour effet de miner la confiance dans les services publics mais fait positivement obstacle au développement économique et social et provoque aussi des injustices qui compromettent l'application des principes de la Primauté du Droit. Ces considérations s'appliquent tout autant aux Ministres et aux Membres du Parlement.

Il est particulièrement essentiel dans les sociétés en cours de développement de cette Région où se posent de multiples problèmes raciaux et religieux, que les nominations, l'avancement, les renvois et les mesures disciplinaires dans les services publics soient déterminés seulement en fonction des besoins du service et de rien d'autre et ne soient entachés d'aucune discrimination religieuse, raciale, linguistique ou autre.

ARTICLE XII En vue de réduire les possibilités d'empiètements sur les droits et libertés de l'individu, particulièrement dans les pays en voie de développement où les décisions administratives importantes sont nécessairement plus fréquentes qu'ailleurs, les décisions pouvant affecter ces droits et libertés doivent être assorties de justifications et soumises à contrôle. La commission réaffirme ici les conclusions des Commissions II des Congrès de New Delhi et de Rio sur le même sujet.

ARTICLE XIII Dans un Etat qui reconnaît pleinement la Primauté du Droit, il est indispensable que le gouvernement soit responsable à l'égard des citoyens de tous dommages qui pourraient leur être causés par des actes dolosifs commis par lui dans l'exécution d'un service public ou par ses fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions. Les conclusions du Congrès de New-Delhi sur ce point sont réaffirmées ici.

ARTICLE XIV Compte tenu de l'expérience acquise en Scandinavie et en Nouvelle-Zélande, il est recommandé aux pays de la Région d'examiner la possibilité de créer un système d'« Ombudsman » afin de porter plus aisément remède aux erreurs de l'administration et de réduire au minimum les possibilités de mauvaise gestion. Bien qu'il puisse s'avérer nécessaire d'adapter ce système aux conditions locales, il doit être entendu que les principes de base sur lesquels il devra se fonder sont les suivants : complète indépendance vis-à-vis de l'Exécutif ; libre et complet pouvoir d'enquêter sur les plaintes portées contre l'action administrative du pouvoir exécutif, y compris l'accès aux dossiers et le droit de recevoir des témoignages ; ses pouvoirs devront toutefois se limiter à adresser des recommandations aux organes législatifs et exécutifs compétents.



CONCLUSIONS DE LA COMMISSION III

Rôle du juriste dans un pays en voie de développement

PRÉAMBULE

Le Droit et le juriste sont des instruments de l'ordre social. Sans le Droit l'évolution de l'humanité jusqu'au stade de son développement actuel n'aurait pas été possible. C'est le Droit qui préserve la société et qui permet à l'homme de vivre, d'aimer et de travailler en paix de génération en génération.

Le Droit n'est pas négatif, ni immuable. Il ne doit pas être un joug mais tout juste un harnais maintenant la société de façon à la fois légère et ferme pour lui permettre d'aller librement de l'avant. Certes, l'ordre est important, mais il doit permettre l'évolution. Le Droit doit être tout ensemble ferme et souple et capable de s'adapter à un monde en transformation. Ceci est particulièrement vrai pour les pays en voie de développement.

La pauvreté, le peu d'espoir qu'offre l'existence et l'inégalité flagrante qui sont le lot des gens vivant dans cette Région, exigent des guides à l'esprit ouvert capables de comprendre la nécessité d'une évolution permettant à chaque citoyen de reprendre espoir dans un avenir où toutes ses possibilités latentes pourront s'épanouir dans une société libre. Si la liberté ne doit pas être finalement trahie, il faut s'engager dans l'action pour répondre aux vastes besoins des peuples de cette Région. Entre les dangers venus de la droite et de la gauche, l'homme d'Etat doit trouver le moyen de faire progresser le développement économique et social de son pays et de ses concitoyens, tout en préservant ou en faisant naître les libertés et les institutions qui sont les pierres angulaires d'une société libre selon la Primauté du Droit.

Ces problèmes exigent du juriste de prendre une part active à leur solution ; son rôle peut avoir une importance capitale. Certes, le juriste à lui seul ne saurait les résoudre. Cependant, la vie de l'homme au sein de la société et ses rapports avec les autres hommes sont précisément l'objet des études du juriste, qui possède des connaissances spéciales dans ce domaine. Dans bien des endroits de la Région le juriste est mieux armé que tout autre et a mieux la possibilité de voir ces problèmes dans leur juste perspective et d'en chercher la solution.

Le juriste doit voir au delà des frontières du Droit, au sens strict du terme, et comprendre la société dans laquelle il vit afin de pouvoir jouer son rôle dans son avancement. L'inspiration des juristes du monde entier, et de ceux de cette Région en particulier, jointe aux idéaux proclamés au Congrès de Rio dans les conclusions de la Commission III sur « le rôle du juriste dans un monde en évolution » pourraient jouer un rôle important pour façonner les sociétés libres de l'avenir et promouvoir l'accession de l'homme à sa complète dignité, de manière à faire échec aux périls et aux dangers d'un monde en transformation.

En conséquence, la Commission réaffirme et réitère ici les conclusions du Congrès de Rio et adopte en outre les conclusions suivantes qui se réfèrent spécialement aux sociétés en voie de développement :

ARTICLE I Le juriste a le devoir moral impérieux de soutenir et de faire progresser les principes de la Primauté du Droit dans sa sphère d'action ou d'influence, quelles qu'elles soient, et il doit remplir cette obligation même si cela le met en défaveur vis-à-vis de l'autorité ou s'il va, ce faisant, à contre-courant des plus fortes tendances politiques du moment. Il peut donner effet, dans la pratique quotidienne de sa profession, à nombre de principes qui sont le fondement de la Primauté du Droit; par ailleurs, il a la responsabilité en tant que citoyen d'une communauté en voie de développement de les mettre en œuvre pour le bénéfice de la société et de ses concitoyens.

ARTICLE II Pour le maintien de la Primauté du Droit, il importe que le juriste se tienne à la disposition de tous les individus pour défendre leurs droits civils, privés ou publics, et qu'il soit prêt à agir dans ce sens avec résolution et courage. Cet état de disponibilité implique pour lui l'obligation de jouer un rôle actif dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un système efficace d'assistance judiciaire pour les pauvres et les indigents.

ARTICLE III Le juriste doit entreprendre :

1. d'obtenir l'abrogation ou l'amendement des lois qui sont devenues impropres ou injustes ou en désaccord avec les besoins et les aspirations du peuple;
2. d'examiner les projets de lois et de décrets et de s'assurer qu'ils soient compatibles avec les principes de la Primauté du Droit;

3. de s'assurer que les textes de loi soient clairs et facilement compréhensibles;
4. de promouvoir la législation destinée à créer le cadre légal dans lequel une société en voie de développement pourra progresser et dans lequel les membres de cette société pourront accéder à leur pleine dignité d'homme.

ARTICLE IV Le juriste doit donner son appui à l'administration dans l'exécution de ses fonctions. En tout état de cause, il doit s'efforcer de faire que ces fonctions soient exécutées dans le respect des droits de l'individu et en harmonie avec la loi et s'efforcer d'assurer l'existence de voies de recours judiciaires pour tous les actes administratifs pouvant porter atteinte aux droits de l'homme.

ARTICLE V Le juriste doit introduire dans le domaine des relations internationales les principes fondamentaux de la résolution de Rio et des conclusions du présent Congrès: le respect de la loi et le souci de l'humanité toute entière, tout particulièrement vis-à-vis du pauvre, du faible, de l'ignorant et de l'opprimé.

ARTICLE VI La Commission fait siennes les conclusions de Rio relatives au rôle de l'enseignement du Droit dans une société en évolution, qui lui paraissent particulièrement appropriées dans le contexte de la Primauté du Droit au sein des sociétés en voie de développement. Elle exhorte le juriste à s'intéresser activement à tout ce qui concerne l'enseignement du Droit, y compris les mesures propres à apporter un stimulant aux professeurs de Droit, ainsi qu'à faire tout son possible pour faire appliquer effectivement les principes énoncés dans les présentes conclusions. La Primauté du Droit, en tant qu'idée-force, exige que l'enseignement du Droit tienne compte de façon réaliste de l'interférence entre le légal, le social et l'économique telle qu'elle existe dans les sociétés en voie de développement, afin que le futur juriste de cette Région soit mieux armé pour jouer un rôle constructif.

ARTICLE VII La Commission recommande l'adoption de la résolution ci-annexée demandant d'examiner la possibilité de promouvoir un Institut de Droit pour la région du Sud-est Asiatique et du Pacifique.

ARTICLE VIII Le juriste devra s'efforcer d'obtenir l'adhésion et l'appui de ses associations professionnelles et de leurs membres aux idéaux sus-énoncés.

RÉSOLUTION DE LA COMMISSION III

sur le rôle du juriste dans un pays en voie de développement

ATTENDU que les normes de l'enseignement du Droit varient selon les pays de la Région; et,

ATTENDU qu'une coopération à l'échelon régional offrirait le moyen de renforcer efficacement le rôle de l'enseignement du Droit et, partant, celui de la Primauté du Droit, dans la Région;

ET VISANT A :

1. Doter la Région d'un centre où des programmes de formation professionnelle à l'usage des enseignants du Droit de la Région, pourraient être exécutés;
2. Permettre l'étude des diverses méthodes d'enseignement du Droit et des techniques pédagogiques actuelles;
3. Centraliser et dépouiller les renseignements sur les expériences et les problèmes communs à la Région en vue d'entreprendre une étude comparative des problèmes qui se posent aux divers systèmes juridiques;
4. Faciliter et encourager la recherche sur ce problème vital du heurt avec les concepts et institutions juridiques de l'Occident et de ses répercussions sur le plan légal et social;

Le Congrès demande à la Commission internationale de Juristes de rechercher, pour atteindre les objectifs ci-dessus, si la fondation d'un Institut de Droit pour le Sud-est Asiatique et le Pacifique serait réalisable.



RÉSOLUTION DU COMITÉ CONSULTATIF

sur les conventions régionales des droits de l'homme pour le Sud-Est Asiatique et le Pacifique

- ATTENDU que le principe de la Primauté du Droit exige que les libertés et droits fondamentaux de tout individu soient protégés sans discrimination, non seulement dans le cadre du droit interne de son pays mais aussi en tant que membre de la communauté internationale;
- ATTENDU que la protection et la promotion des droits de l'homme sont aujourd'hui des questions de portée internationale;
- ATTENDU que la Déclaration universelle des Droits de l'Homme adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 10 décembre 1948 représente un idéal commun à atteindre par tous les peuples;
- ATTENDU que les Pactes nécessaires à sa mise en œuvre effective n'ont pas encore été adoptés et que cette mise en œuvre doit être poursuivie par tous moyens;
- ATTENDU que l'action internationale entreprise en vue de protéger les droits de l'homme sur une base régionale doit également être poursuivie;
- ATTENDU que la conclusion d'une convention régionale entre certains Etats ou entre tous les Etats de la région du Sud-Est Asiatique et du Pacifique apporterait une importante contribution, non seulement pour mieux assurer encore la protection des droits de la personne humaine, mais aussi pour résoudre les questions découlant des problèmes de minorités — qu'il s'agisse de minorités nationales, raciales, religieuses, linguistiques ou autres — et favoriserait ainsi le maintien de bonnes relations entre les pays de cette région;
- ATTENDU qu'une telle convention constituerait une expression concrète de l'adhésion des peuples de cette région au principe de la Primauté du Droit.

EN CONSÉQUENCE, le Congrès,

DEMANDE INSTAMMENT aux juristes de cette région :

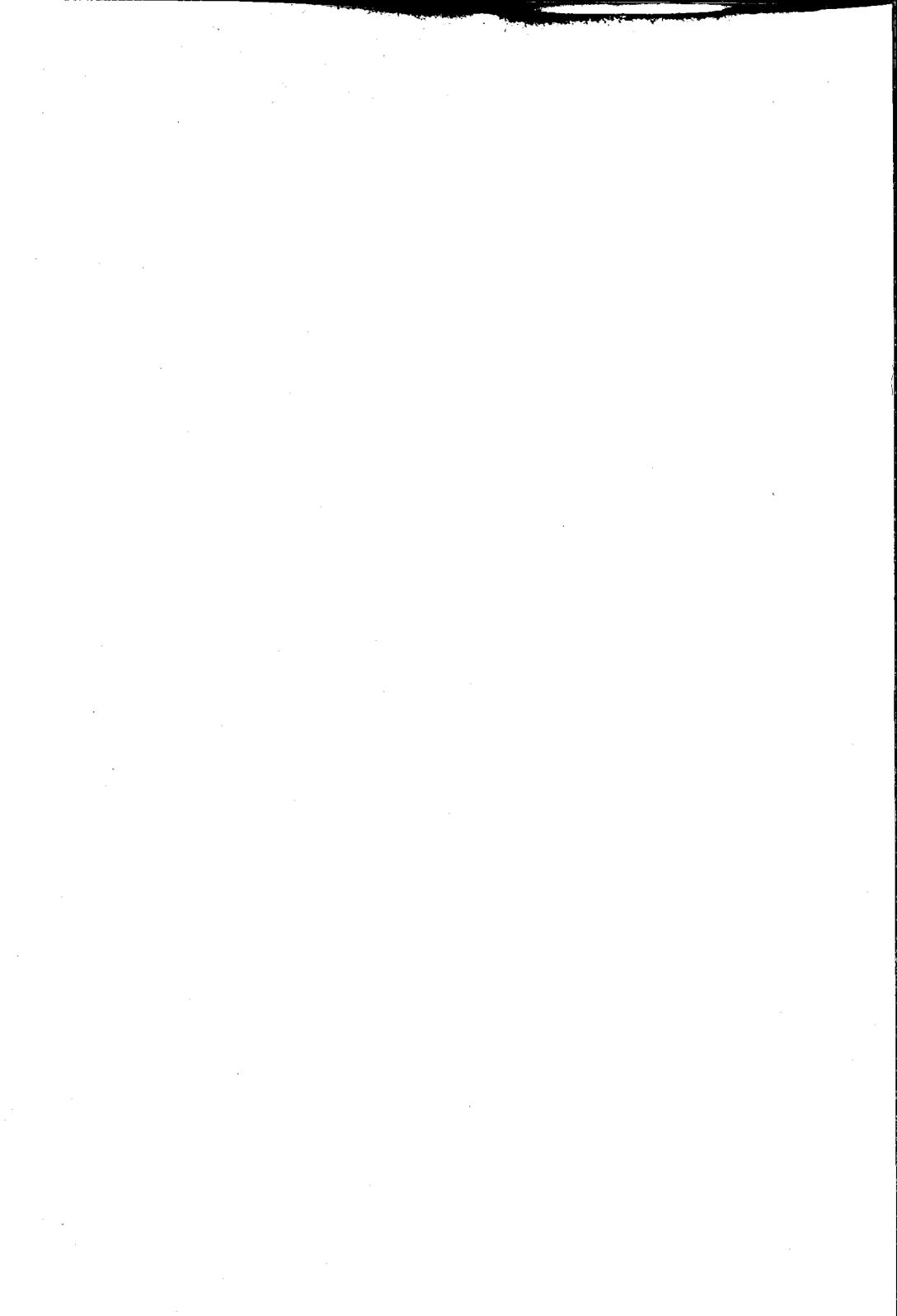
1. de faire pression sur leurs gouvernements pour les inciter à adopter les conventions indispensables à la protection des Droits de l'Homme dans cette région et, dans le cadre des Nations Unies, les conventions générales indispensables à la protection des Droits de l'Homme, ces conventions devant toujours être assorties des mécanismes appropriés pour assurer leur mise en œuvre effective;
2. de demander à leurs gouvernements d'appuyer le projet de création, à la fois en tant que mesure immédiate pour sauvegarder effectivement les droits de l'homme dans le monde entier et ultérieurement en tant que mesure complémentaire aux Pactes, d'un Haut Commissariat des Nations Unies pour les Droits de l'Homme ayant un statut analogue à celui du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés;

RECOMMANDE :

1. que la Commission internationale de Juristes soutienne et favorise l'adoption d'une Convention régionale de l'Asie du Sud-Est et du Pacifique pour la protection des droits civils et politiques;
2. qu'une telle Convention soit adoptée par les Etats qui le désireront et que des dispositions soient dûment prises pour qu'elle reste ouverte à l'adhésion ultérieure d'autres Etats de la région.

SUGGÈRE :

que la Commission internationale de Juristes examine la possibilité d'établir dans cette région un Groupe d'Etudes chargé de conseiller la Commission sur la mise en œuvre de ces recommandations.



Publié et distribué par
COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES
2, QUAI DU CHEVAL-BLANC, GENÈVE, SUISSE

Imprimé par H. Studer S.A., Genève, Suisse