

MASTER

DOCUMENT DE TRAVAIL

SUR

LA PRIMAUTÉ DU DROIT,
IDÉE-FORCE DU PROGRÈS

CONGRÈS DES JURISTES
DE L'ASIE DU SUD-EST ET DU PACIFIQUE

BANGKOK, THAÏLANDE
15-19 FÉVRIER 1965

COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES
GENÈVE

CONGRES DES JURISTES DE L'ASIE DU SUD-EST ET DU PACIFIQUE

(15 au 19 février 1965)

sur

La Primauté du Droit, idée-force du progrès

Thème du congrès:

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.

P R E F A C E

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 IIIe, IVe et Ve 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 CIJ, 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 CIJ, 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 pour cent 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 voeu 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 Ire et II^{me} 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^{me}, IV^{me} et V^{me} 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.

Sean MacBride
Secrétaire général

TABLE DES MATIERES

Ière PARTIE - INTRODUCTION

Considérations générales	1
La Primauté du Droit en tant qu'idée-force	2
La Démocratie selon diverses conceptions	6
Plan du Document de Travail	8

IIème PARTIE - PROBLEMES PARTICULIERS A L'ASIE DU SUD-EST

Les divers types de collectivités en Asie du sud-est	10
Quelques traits caractéristiques des sociétés d'Asie	11
Facteurs qui menacent la Primauté du Droit dans l'Asie du sud-est	15
Notes sur certaines formes de gouvernement dans l'Asie du sud-est	22
Résumé	25

IIIème PARTIE - LES EXIGENCES FONDAMENTALES D'UN GOUVERNEMENT

REPRESENTATIF SELON LA PRIMAUTE DU DROIT

COMMISSION I

La protection constitutionnelle	27
Tribunaux indépendants et impartiaux	30
Elections libres	33
Liberté d'expression	34
La liberté d'association et le rôle de l'opposition	36
Instruction civique	38
Résumé	39

IVème PARTIE - LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET LE PROGRES SOCIAL SELON

LA PRIMAUTE DU DROIT

COMMISSION II

Nécessité du développement économique	40
La nationalisation	47
La réforme agraire	48
Les pouvoirs de l'Administration et leur limitation	49
Nécessité de disposer d'administrateurs efficaces et dignes de confiance	50
Responsabilité civile de l'Etat	52
L'"Ombudsman", ou commissaire parlementaire	53
Résumé	55

Vème PARTIE - LE ROLE DU JURISTE DANS UN PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT

COMMISSION III

Introduction	58
Assistance apportée au développement économique et au progrès social	60
Les responsabilités du juriste en matière de législation	62
Les responsabilités administratives et civiques du juriste	63
Le juriste devant l'Etat et l'individu: la notion de service	64
L'enseignement du Droit	66
Résumé	67

VI^{me} PARTIE - CONVENTIONS ET COURS REGIONALES DES DROITS DE L'HOMME
EN ASIE ET DANS LA REGION DU PACIFIQUE
COMITE CONSULTATIF

Opportunité de cette question	69
Création d'un comité consultatif	70

.... 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)

Ière 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 considérée, 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 circonstances 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 le 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 manquerons 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, Nigéria, 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 Vme 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. Alléurs, 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 particulières 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^{ème} Partie du présent document, un certain nombre de suggestions ayant trait aux conventions régionales et aux tribunaux régionaux 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'expressions 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 ces 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^{ème} 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 monnaie, 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 ça 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^{ème} 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^{ème} Partie, intitulée "Les exigences fondamentales d'un gouvernement représentatif selon la Primauté du Droit", doit constituer la base des travaux proposés à la I^{ère} 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^{me} Partie, intitulée "Développement économique et/ social selon la Primauté du Droit", doit constituer la base des travaux proposés à la 2^{me} Commission. Elle présente une importance particulière pour les pays de l'Asie du sud-est en voie de développement.

38. La V^{me} Partie du Document de Travail, intitulée "Le rôle du juriste dans un pays en voie de développement", a trait particulièrement aux travaux de la 3^{me} 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^{me} Partie, intitulée "Conventions 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 - PROBLEMES 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 Malaisie 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 technique 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 des 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 exécration 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 le 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'allocution 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 angulaires 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 fondamentaux 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 impatientement 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 constatèrent, 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 salaire 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 anti-fasciste 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 Sud 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 énuméré 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'Occident, liés à la résurgence d'idées nationalistes, sont autant de facteurs qui facilitèrent la propagation d'idées anti-démocratiques 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 anti-démocratique 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 oeuvres 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 (3e 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 litigiation 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 procéduriers 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 20e 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 coeur 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 No 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 quels 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

revision 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 No 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 procédures 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'oeuvre, 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^{ème} PARTIE

LES EXIGENCES FONDAMENTALES D'UN GOUVERNEMENT REPRESENTATIF SELON LA PRIMAUTE

DU DROIT

I^{ère} COMMISSION

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 particu-

lières. 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 traditions historiques 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, quant 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 constitution 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 non 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'immovibilité 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'immovibilité 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 échelons 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 "Service judges" (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 bien préparés à leur métier de juge. Toutefois, dans les régions où on nomme des avocats de peu ou point d'expérience pratique, ou des "Service judges" ayant reçu une formation spéciale, il serait très souhaitable de prévoir une période de stage pendant laquelle les candidats 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 légitime 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 critiques 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 des journaux ou par mettre la main sur les principaux organes 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 les 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 leurs 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 para-gouvernemental, 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 oeuvre 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 exercées 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

IVme PARTIE

LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET LE PROGRES SOCIAL SELON LA

PRIMAUTE DU DROIT

IIme COMMISSION

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 répression; 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 sont 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 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 en effet 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 Marayan, 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'oeuvre, 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 sainement 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 parlemen-

taires 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'oeuvre;
 - v) le manque de main-d'oeuvre 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'oeuvre 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 représente une main-d'oeuvre 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'oeuvre 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'oeuvre 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 profonde 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 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 favoris 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 coeur 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 par la 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. Hajarnavis, 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'y 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'oeuvre. 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 révision.

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.

Vme PARTIE

LE RÔLE DU JURISTE DANS UN PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT

III^{me} COMMISSION

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 des juristes 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 séviront 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 IVe 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'oeuvre 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 19e 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 révision 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 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'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'Etat 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 connaissance 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 Xe 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 extrêmement 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^{me} PARTIE

CONVENTIONS ET COURS REGIONALES DES DROITS DE L'HOMME

EN ASIE ET DANS LA REGION DU PACIFIQUE

COMITE 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