REVUE

DE LA

COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES

Rédacteur en Chef: SEÁN MACBRIDE

DÉCEMBRE 1967

Tome VIII, No 2

PREMIÈRE PARTIE



ANNÉE INTERNATIONALE DES DROITS DE L'HOMME

COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES - GENÈVE

PRIX:

6,75 F. S.

1.50 U.S.\$

7,50 F. F.

VIENT DE PARAITRE

PRIMAUTÉ DU DROIT

ET DROITS DE L'HOMME

Principes et Eléments fondamentaux d'un Régime de Droit tel que défini lors des Congrès tenus sous l'égide de la Commission internationale de Juristes, 1955-1966, avec référence aux principaux textes internationaux relatifs aux Droits de l'Homme.

| Prix: | | | | | F.F. | F.S. |
|--------|--|--|----|--|------|------|
| Relié | | | ٠. | | 7,50 | 6,75 |
| Broché | | | | | 6,50 | 5,60 |

L'APARTHEID en AFRIQUE DU SUD et dans le SUD-OUEST AERICAIN

| Prix: | F.F. | F.S. |
|-------|------|------|
| - | 2,50 | 2,00 |

SUD-OUEST AFRICAIN: ARRÊT DE LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

| Prix: | <i>F.F.</i> | F.S. |
|-------|-------------|------|
| | 3.50 | 3 25 |

Pour la liste de nos publications, veuillez nous écrire à l'adresse suivante:

COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES 2, quai du Cheval-Blanc, GENÈVE, Suisse.

REVUE

DE LA

COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES

Rédacteur en chef: SEÁN MACBRIDE

| JANVIER 1906 | TOME VIII, N | 10. 2 |
|---------------------|--|-------|
| I | INTRODUCTION | I-XII |
| | VINGT ANS APRÈS LA DÉCLARATION UNIVERSELLE | 1 |
| | LA DÉCLARATION UNIVERSELLE DES DROITS DE L'HOMME | 18 |
| .] | LE DROIT D'ASILE ET L'ARTICLE 14 DE LA DÉCLARATION UNIVER- SELLE DES DROITS DE L'HOMME | 28 |
| 1 | L'ÉLABORATION DE L'ARTICLE 17 DE LA DÉCLARATION UNIVERSELLE DES DROITS DE L'HOMME | 36 |
| | LIBERTÉ DE PENSÉE, DE CONS- CIENCE ET DE RELIGION | 43 |
| LORD SHAWCROSS (| UNE PRESSE LIBRE | 57 |
| | LIBERTÉ DE RÉUNION ET D'ASSO- CIATION | 66 |
| Georges Levasseur I | LA PROPHYLAXIE DU GÉNOCIDE | 82 |
| | LE CONSEIL D'ÉTAT FRANÇAIS ET | 114 |
| | COUR DE CASSATION ET CONSEIL CONSTITUTIONNEL | 92 |
| | JURISPRUDENCE DE LA PRIMAUTÉ DU DROIT | 124 |
| | | |

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

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

La Revue, publiée deux fois l'an en français, anglais, allemand et espagnol est éditée et distribuée par la

COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES

2, Quai du Cheval-Blanc

Genève, Suisse

INTRODUCTION

LA SIGNIFICATION DE L'ANNÉE DES DROITS DE L'HOMME

Les Nations Unies ont décrété que l'année 1968, qui marque le vingtième anniversaire de l'adoption de la Déclaration universelle des Droits de l'homme, serait célébrée dans le monde entier en tant qu'« Année internationale des Droits de l'Homme ». Désireuse de participer à cette commémoration, la Commission internationale de juristes consacre notamment deux livraisons de sa *Revue* (Vol. VIII, Nº 2 et Vol. IX, Nº 1) à une série d'études spéciales dues à des spécialistes éminents appartenant à diverses régions du monde, qui traiteront de divers aspects de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme.

La Déclaration universelle est et demeure l'instrument le plus important que l'homme ait conçu. Elle fait époque dans l'histoire de l'humanité. Elle est la Charte de la liberté pour les opprimés et les victimes de la tyrannie. Elle définit les limites que la toute puissante machine de l'Etat doit se garder de franchir dans ses relations avec ceux qui lui sont soumis. Et, ce qui est le plus important de tout, du point de vue du juriste, elle proclame que les droits des êtres humains « devront être protégés par un régime de droit ».

La Déclaration universelle est tout autre chose que l'exposé abstrait de principes généraux. En effet, elle est à la fois précise et détaillée. Un grand nombre de ses dispositions se trouvent maintenant incorporées à des constitutions nationales et ont été utilisées comme base de jurisprudence par diverses juridictions. Elle se trouve réaffirmée dans de nombreuses conventions internationales. La décision unanime par laquelle l'Assemblée Générale de l'ONU a décidé de marquer le vingtième anniversaire de son adoption en célébrant l'Année internationale des droits de l'homme est en elle-même un acte positif visant à confirmer ses dispositions. En effet, de plus en plus nombreux sont les spécialistes du droit international qui estiment que certaines de ces dispositions, qui sont susceptibles d'application par les tribunaux, font désormais partie du droit international coutumier. Ceci est conforme à la définition suivante donnée par la Convention de La Haye de 1907, instrument hélas souvent oublié:

«... le droit des gens, qui tire son origine des usages établis parmi les peuples civilisés, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique».

La Déclaration universelle représente maintenant sous forme écrite le fondement du droit des gens, des lois de l'humanité et des préceptes de la conscience publique tels que les accepte le vingtième siècle.

Comme il est juste, les Nations Unies ne considèrent pas l'année 1968 comme offrant simplement l'occasion de rendre un hommage hypocrite et éloquent à la Déclaration universelle ou aux résultats obtenus par l'Organisation dans le domaine des droits de l'homme. Si l'Année internationale des Droits de l'Homme doit avoir une signification réelle, elle doit être l'occasion de rechercher dans quelle mesure les principes énoncés dans la Déclaration universelle sont appliqués dans la pratique aux échelons national, régional et international. Toutes les organisations internationales non gouvernementales qui ont à connaître des questions de droits de l'homme, et au premier rang desquelles se trouve la Commission internationale de juristes, partagent ce point de vue sans réserve. L'année 1968 doit voir se formuler un programme d'action pour l'avenir immédiat. De nouveaux objectifs doivent être définis et de nouvelles frontières franchies.

C'est bien entendu sur la « mise en œuvre » que doivent se concentrer tous les efforts. Il est nécessaire en tout premier lieu de créer dans les divers pays les organismes judiciaires nécessaires pour assurer la protection effective de tous les droits énoncés dans la Déclaration universelle; pour être effective, cette protection des tribunaux doit être assurée par une magistrature indépendante, objective et qui échappe complètement à toutes les pressions politiques.

A l'échelon régional, le seul système valable qui existe jusqu'ici est celui qui a été créé par la Convention européenne pour la sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales. La Commission internationale de Juristes a instamment demandé à plusieurs reprises que soient adoptées des conventions analogues dans d'autres régions, et notamment en Amérique Latine, en Afrique, en Asie et dans l'Europe de l'Est. Ces initiatives ont rencontré un intérêt soutenu, et des projets de conventions de ce genre ont même vu le jour, mais dans la pratique les progrès ont été lents; l'un des objectifs de l'Année 1968 devrait être la formulation et l'adoption de systèmes régionaux de ce genre, visant à assurer la protection des droits de l'homme.

A l'échelon mondial, la création de mécanismes destinés à assurer la mise en œuvre de la Déclaration n'a fait elle aussi que des progrès extrêmement lents et discontinus. La Convention internationale sur l'élimination de la discrimination raciale et les Pactes internationaux relatifs aux Droits de l'Homme contiennent, il est vrai, dans leurs dispositions l'amorce de certaines mesures propres à

en faire assurer l'application. Ces mesures, pour insuffisantes qu'elles soient, représentent néanmoins un progrès. Toutefois, aucun de ces instruments n'est en vigueur; ils attendent encore d'être ratifiés par un nombre d'Etats suffisant pour pouvoir être mis en œuvre.

Les efforts actuels des Nations Unies en vue de créer des mécanismes de mise en œuvre pèchent surtout par leur caractère fragmentaire et discontinu; d'autre part, il s'agit de mesures politiques bien plutôt que judiciaires. Pour être efficaces, les moyens d'application de la Déclaration devraient se conformer à des normes iudiciaires et leur fonctionnement avoir un caractère objectif et automatique. Ce ne devraient pas être des moyens ad hoc, et ils ne devraient pas non plus dépendre de questions d'opportunité politique. Le temps n'est-il pas encore venu d'envisager la création d'un Tribunal Universel des Droits de l'Homme analogue à la Cour européenne des Droits de l'Homme, qui aurait compétence pour se prononcer sur toutes les atteintes aux droits de l'homme? Même si un tel Tribunal ne devait, au début, ne prononcer que des sentences déclaratoires, de telles sentences auraient une valeur morale considérable et aideraient à créer des normes jurisprudentielles en matière de droits de l'homme. Ses conclusions auraient certainement beaucoup plus de poids que celles des comités ou sous-comités des Nations Unies, à l'existence éphémère, souvent mal équipés pour remplir leur tâche, ne siégeant qu'une partie de l'année et dont la composition reflète des considérations d'ordre politique.

L'une des tâches immédiates qui devraient faire l'objet des efforts de tous est évidemment la ratification de toutes les conventions et pactes des Nations Unies en matière de droits de l'homme. Il est souvent arrivé que des gouvernements qui avaient soutenu, voire signé, des conventions internationales, ne les ont pas ratifiées. Ceci peut être dû à l'inertie des bureaux, parfois aussi à des manœuvres de retardement des gouvernements ou des Parlements. Quelle qu'en soit la raison, il y a lieu de faire un effort tout particulier en 1968 en vue de faire aboutir la ratification de ces conventions internationales. Pour certaines d'entre elles, la procédure de ratification s'est ouverte il y a bientôt vingt ans. Certaines autres ont été adoptées à l'unanimité par l'Assemblée générale. On trouvera dans le Bulletin Nº 32 (décembre 1967) de la Commission internationale de Juristes une liste de vingt-quatre de ces conventions ainsi que des ratifications encore attendues.

Un des facteurs qui ont influé sur l'adoption de la Déclaration universelle fut la résolution manifestée par les principaux hommes d'Etat de 1948 de faire en sorte que le monde ne soit plus jamais le témoin d'actes de génocide, ne voit plus jamais les droits de l'homme foulés aux pieds, et n'assiste plus à l'explosion de brutalité qui a entraîné l'humanité dans la nouvelle vague de barbarie soulevée par la deuxième guerre mondiale. Et cependant, vingt ans plus tard, l'humanité assiste encore dans de nombreuses régions au spectacle d'une brutalité qui se déchaîne, au déshonneur de notre époque. De tels actes suscitent un sentiment d'horreur momentané qui choque la conscience humaine, mais celle-ci ne les relègue que trop facilement au rang de simples péripéties dont on ne souhaite pas se souvenir. La brutalité est presque toujours contagieuse et, au cours d'un conflit, elle engendre des mesures de représailles non moins brutales. Le fait que l'on tolère la cruauté, et que l'on en oublie si facilement le déchaînement, tend à encourager d'autres à y avoir recours. La cruauté est une maladie contagieuse qui provoque la dégradation des normes acceptées par la conscience humaine. Il y a là un problème grave, aux implications morales profondes, qui appelle l'attention urgente des chefs spirituels, des hommes d'Etat, des sociologues, des philosophes et des juristes tous ensemble. L'Année Internationale des Droits de l'Homme ne fournirait-elle pas une excellente occasion de lancer une campagne visant à mobiliser l'opinion mondiale contre ces actes de brutalité? L'Article 5 de la Déclaration universelle doit recevoir une application réelle.

Il existe dans la plupart des pays des lois faisant un délit pénal des actes de cruauté et de brutalité. De tels actes ne devraient-ils pas prendre la même qualification en droit international? Après tout, le droit international est appliqué avec succès dans des domaines relativement moins importants, tels que l'extradition, les communications, la recherche des crimes, le commerce, la navigation et les relations consulaires. Le moment n'est-il pas venu pour les Nations Unies de créer une juridiction compétente pour juger des crimes contre l'humanité? A titre de première mesure, les violations des conventions adoptées par les Nations Unies et des conventions de la Croix-Rouge pourraient recevoir la qualification de délits, justiciables d'un tribunal international créé pour punir les crimes contre l'humanité. Un tel tribunal pourrait en outre recevoir une compétence générale pour sanctionner les crimes qui violeraient « ... le droit des gens, qui tire son origine des usages établis parmi les peuples civilisés, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique ».

A la fin de la deuxième guerre mondiale, la Charte du tribunal international militaire chargé de connaître des crimes contre l'humanité a fait naître un concept nouveau et hardi de la juridiction internationale. Se déclarant d'accord avec le principe sur lequel reposait cette juridiction nouvelle, le Professeur Lauterpacht (dans la 7º édition d'Oppenheim) déclare avec raison que cette Charte:

« ... affirme l'existence de droits de l'homme fondamentaux qui l'emportent sur la loi de l'Etat et qui sont protégés par des sanctions pénales de caractère international, même si ces droits ont été violés en vertu de la loi de l'Etat ».

Ce tribunal souffrait cependant d'une imperfection majeure: il instruisait le procès des vaincus par les vainqueurs. Puisque c'était là un défaut, pourquoi ne pas créer maintenant une instance judiciaire permanente qui aurait à connaître de tous les crimes contre l'humanité? Une telle instance permanente échapperait à cette faiblesse inhérente qui frappe les organes créés pour la circonstance en vue de traiter après coup une situation particulière. Sans doute les arrêts d'un tel tribunal pourraient-ils demeurer, temporairement du moins, inapplicables dans certaines régions, mais derrière tout acte de cruauté, il y a un individu qui l'a perpétré ou inspiré. Il serait tout au moins possible d'identifier cet individu et de le mettre hors la loi. Une telle sanction exercerait une influence restrictive et entraverait les progrès de la brutalité dans le monde.

Pour protéger les droits de l'homme, il ne suffit pas de les énoncer; il est essentiel aussi de fournir une voie de recours judiciaire accessible à toute personne lésée. Pour mettre un frein à la cruauté et réprimer les crimes contre l'humanité, il ne suffit pas de les déplorer. Il est indispensable de les juger et, en cas de besoin, de mettre hors la loi les individus coupables.

Il est vrai que la création d'une Cour universelle des droits de l'homme et d'une juridiction pénale chargée de réprimer les crimes contre l'humanité entraînerait l'acceptation d'une juridiction supranationale, dans une certaine mesure, qui pourrait être réglementée par des clauses facultatives. Dans le monde où nous vivons, les vieilles notions stylisées de «bon plaisir» au nom desquelles les chefs d'Etat pouvaient agir à leur guise, sans se préoccuper des droits de leurs sujets, ne peuvent plus subsister. Cette notion du « bon plaisir » est en réalité à l'arrière-plan des préoccupations des gouvernements lorsque ceux-ci, à court d'euphémismes spécieux, font allusion aux « atteintes portées à la souveraineté nationale ». Toute convention, tout traité, voire tout accord de commerce, sous-entend la limitation d'une souveraineté nationale absolue. A cet égard, il convient de remarquer que certains des Etats européens les plus imbus de leur souveraineté nationale ont accepté de limiter leur souveraineté absolue dans le domaine des droits de l'homme lorsqu'ils ont adhéré à la Convention européenne de Sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Les Etats membres de le Communauté économique européenne, à laquelle de nombreux autres Etats européens sont maintenant désireux d'adhérer, ont accepté une limitation encore bien plus grande de leur souveraineté nationale.

Le besoin de créer un organe judiciaire international en matière de droits de l'homme s'explique par de nombreuses raisons, dont la plus importante est d'assurer l'objectivité et l'indépendance du tribunal qui sera appelé à se prononcer. Nous savons tous trop bien que les autorités politiques, notamment en période de tension, vont souvent jusqu'à offrir des avantages de carrière, exercer des pressions, voire une coercition, sur les juges en vue de s'assurer leur docilité

Les instances internationales de l'espèce proposée doivent avoir un caractère « automatique » — autrement dit, elle doivent être libres et capables d'agir au reçu d'une plainte sans qu'un gouvernement ait à intervenir. Nous touchons ici à l'un des défauts de la Convention européenne pour ce qui est des Etats qui n'ont pas souscrit aux articles 25 (droit de requête individuelle) et 46 (juridiction obligatoire de la Cour) de la Convention. Pour toute instance judiciaire internationale qui sera créée, il est indispensable que l'individu lésé ait le droit d'adresser directement une requête ou une plainte aux instances créées. Il importe d'assurer qu'une plainte ne sera pas étouffée par un gouvernement et qu'elle ne sera pas instruite en fonction de l'appartenance à tel ou tel camp politique Certains de ces gouvernements, qui pour ce qui les concerne s'accrochent encore à l'antique notion du « bon plaisir », soutiennent que l'individu ne peut jamais avoir aucun droit en Droit international. Il v a là une opinion tout à fait erronée, qui a d'ailleurs été abandonnée après la première guerre mondiale, lorsque les traités sur la Haute-Silésie ont expressément reconnu aux individus le droit de pétition. La Convention européenne, tout comme la Convention internationale sur l'élimination de la discrimination raciale, ainsi que les deux Pactes internationaux sur les droits de l'homme, reconnaissent tous le droit de pétition individuelle en droit international.

Dans sa composition, toute Cour ou tout Tribunal international qui viendrait à être créé doit être au-dessus de tout soupçon de partialité. Ses membres devraient, dans toute la mesure du possible, être choisis en dehors de toute considération politique; ils ne devraient pas être de simples fonctionnaires de leurs gouvernements, mais au contraire des juristes éminents et respectés.

Indépendamment de tous les moyens judiciaires internationaux qui viendraient à être créés pour assurer l'application des conventions, une proposition d'une importance capitale a été déposée. Elle vise à créer la charge de Haut Commissaire des Nations Unies aux Droits de l'Homme, cette charge étant assortie d'un statut assez voisin de celui du Haut Commissaire pour les réfugiés.

Si cette proposition est adoptée, les Nations Unies disposeront d'un instrument aux possibilités modestes, mais néanmoins utiles, pour exécuter le mandat qui leur est imparti en vertu de l'article 13 (1) de la Charte, à savoir, « faciliter pour tous ... la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Cette proposition ne va pas jusqu'à prévoir la création de mécanismes de mise en

œuvre de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme. Il n'est pas prévu que le Haut Commissariat soit l'un des organes de mise en œuvre des instruments internationaux existants ou futurs dans le domaine des droits de l'homme, et les pouvoirs et les attributions du Haut Commissaire ne risqueront pas de provoquer de doubles emplois avec toutes institutions existantes ou futures créées pour assurer la mise en œuvre des droits de l'homme. Bien au contraire, ses pouvoirs et ses attributions auront un caractère complémentaire.

La faculté dont disposera le Haut Commissaire de fournir des avis et une assistance aux organes des Nations Unies qui en feront la demande aura une valeur considérable pour des organes tels que la Commission des Droits de l'Homme, dont l'organisation ne lui permet pas d'entreprendre l'étude détaillée de problèmes particuliers et qui, pour l'instant, n'a à sa disposition aucune autorité indépendante à laquelle elle puisse confier une pareille tâche. En outre, le Haut Commissaire n'étant soumis à l'influence d'aucun gouvernement, serait en mesure d'agir d'une manière complètement impartiale à chaque fois qu'il serait appelé à fournir une assistance aux organes des Nations Unies.

L'un des aspects vraiment importants de la proposition a trait au pouvoir dont le Haut Commissaire disposerait pour fournir une assistance et des services aux gouvernements lorsqu'il en recoit la demande. Les gouvernements des Etats, particulièrement ceux des Etats nouvellement parvenus à l'indépendance, ont souvent à résoudre des problèmes complexes ayant trait aux droits de l'homme, pour lesquels ils ont besoin d'avis et d'assistance. A l'heure actuelle, il n'existe aucun organe des Nations Unies vers lequel ils puissent se tourner. Aussi, des organisations non-gouvernementales telles que la Commission internationale de Juristes ont-elles recu des demandes d'assistance émanant de gouvernements. En 1965, la Commission internationale de Juristes, à la requête du Gouvernement de la Guvane britannique, a formé une commission chargée d'enquêter sur certains problèmes raciaux qu'il y avait lieu de résoudre avant l'octroi de l'indépendance; d'autres demandes d'assistance émanant de gouvernements ont été recues depuis lors. mais les organisations non-gouvernementales ne sont sans doute pas les mieux faites pour se charger de ce genre de mission; elles ne disposent pas des ressources nécessaires pour entreprendre ces travaux, et leur intervention peut parfois soulever des difficultés politiques. Ce genre d'attribution conviendrait beaucoup mieux à un Haut Commissaire nommé par l'Assemblée générale et disposant de toute l'autorité morale que lui conférerait une telle nomination. Il existe un domaine très étendu dans lequel, en l'absence d'une autorité appropriée des Nations Unies, les organisations non-gouvernementales sont les seules à intervenir activement. La nomination d'un Haut Commissaire, à la fois indépendant et objectif, comblerait cette lacune et permettrait à une autorité compétente d'accomplir certaines des tâches dont s'acquittent actuellement des organisations non-gouvernementales. Celles-ci croulent souvent sous le faix des tâches qui leur sont demandées et elles ne sont pas équipées pour faire face à toutes les situations dans lesquelles on leur demande de prêter assistance.

Ce serait en fait aux gouvernements qui accablent de leurs critiques les organisations non-gouvernementales en général, ou qui les accusent de partisanerie politique, de se placer au premier rang des promoteurs de la proposition tendant à créer un poste de Haut Commissaire aux droits de l'homme, occupé par une personnalité strictement impartiale. Or, il est paradoxal mais vrai que ce soient justement ces gouvernements qui, jusqu'ici, ont fait opposition à cette proposition.

Le Haut Commissaire, par le rapport qu'il adresserait à l'Assemblée générale, pourrait jouer un rôle important en poussant à la ratification des conventions internationales ayant trait aux droits de l'homme et en obtenant de telles ratifications. En même temps, ses pouvoirs et ses attributions sont définis et limités de telle sorte qu'il ne puisse en aucune manière empiéter sur la souveraineté des Etats. Il ne pourrait intervenir dans les affaires intérieures d'aucun Etat, il ne pourrait pas entreprendre d'enquêtes contre la volonté de l'Etat intéressé et il ne pourrait prendre position à l'égard des affaires internes d'un Etat que si le gouvernement de cet Etat lui demandait de prêter son assistance. Il ne pourrait émettre aucune ordonnance ou aucune directive ayant force obligatoire.

Pour modeste qu'elle soit, la proposition visant à créer un Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, de l'avis de la Commission internationale de Juristes, mérite le soutien de tous ceux qui ont à cœur de promouvoir la cause des Droits de l'homme. Cette proposition contribuerait utilement à assurer la protection des droits de l'homme, et cela d'une façon acceptable pour la grande majorité des Etats Membres des Nations Unies puisqu'on ne pourrait soutenir que le titulaire de cette charge aurait le moyen d'empiéter sur leur souveraineté nationale et que, tout en leur fournissant sur leur demande toute l'assistance qu'ils pourraient désirer, le Haut Commissaire s'abstiendrait d'intervenir dans leurs affaires intérieures s'il n'y était pas invité.

Comme les six principales organisations non-gouvernementales intéressées aux questions des droits de l'homme l'ont fait observer lorsqu'elles ont donné leur soutien à cette proposition:

Les attributions qu'il est proposé de confier au Haut Commissaire sont bien moins étendues que ne le souhaiteraient les organisations internationales

soussignées. Il semble cependant que ces attributions représentent tout ce que de nombreux gouvernements seraient probablement disposés à accepter dans les circonstances actuelles.

Il serait, certes, grand dommage que cette proposition ne soit pas adoptée, tout au moins en 1968, d'autant plus qu'elle a été l'objet de discussions approfondies depuis maintenant plus de trois ans.

Dans ce qui précède, j'ai exposé très brièvement certaines des tâches qui, nous l'espérons, pourront être entreprises par la Conférence intergouvernementale des Nations Unies sur les droits de l'homme qui doit se réunir à Téhéran en avril prochain. Je ne veux nullement sous-estimer ici l'œuvre très importante accomplie par les Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme mais bien plutôt, souligner combien il importe d'aborder le problème dans un esprit plus dynamique et plus systématique au cours des années à venir.

Dans le présent article, j'ai à peine mentionné le magnifique travail accompli par l'UNESCO, l'OIT et le Haut Commissariat pour les Réfugiés en faveur des droits de l'homme dans leur domaine de compétence respectif. Ce travail est véritablement inestimable, et il faut espérer que l'Année internationale des Droits de l'Homme viendra encourager chacune de ces institutions à persévérer dans sa tâche, et lui inspirer le désir de prendre des initiatives nouvelles. Lorsqu'on envisage la question à long terme, on s'aperçoit que l'UNESCO peut rendre d'inestimables services à la cause des droits de l'homme en matière d'éducation et de culture. En offrant une inspiration aux générations nouvelles, l'UNESCO peut parvenir à créer un climat défavorable à la brutalité et propre à assurer le respect de l'éminente dignité de la personne humaine.

S'il y a toute raison d'éprouver quelque mélancolie devant la lenteur des progrès accomplis en matière de protection des droits de l'homme et devant la vague montante de brutalité dans le monde, nous n'avons cependant pas le droit de faire preuve d'apathie ou de cynisme. Au contraire, les juristes, avec l'aide de l'opinion publique mondiale, ont une contribution particulière à apporter quand il s'agit de promouvoir la protection des droits de l'homme dans un régime de Primauté du Droit.

L'avènement d'une instruction plus poussée et l'existence de moyens de communication de masse ont donné une dimension nouvelle au rôle que l'opinion publique peut jouer dans le monde. Aucun dictateur, aucun régime autoritaire ne peut maintenant se dire à l'abri de l'opinion publique mondiale. Le centre du pouvoir, que ce soit dans un état démocratique ou dans un régime totalitaire, ne peut nulle part défier pendant longtemps l'opinion publique mondiale. En fait, on peut dire que le centre du pouvoir se déplace

et, par là, rend les gouvernements plus dépendants de l'opinion publique mondiale qu'ils ne l'ont jamais été jusqu'ici. L'importance de ce nouvel élément de la vie publique n'a pas encore été pleinement apprécié, même par les gouvernements. Dans cette situation nouvelle, les juristes peuvent contribuer notablement à forger ce nouvel instrument de pouvoir qu'est l'opinion publique mondiale, en vue de placer les droits de l'homme sous une protection plus efficace.

Au nom de la Commission internationale de Juristes, je voudrais remercier les éminents juristes qui ont si généreusement apporté leur haute contribution à cette première livraison spéciale de la Revue consacrée aux droits de l'homme. Ce faisant, ils ont contribué à former l'opinion mondiale, et ont rendu service à la cause de la liberté de l'homme dans le monde.

Avec leur aide, la Commission internationale de Juristes espère jouer son rôle dans l'Année Internationale des Droits de l'Homme, en l'esprit qu'a si bien défini U Thant, Secrétaire général des Nations Unies:

« J'espère que [l'année internationale des droits de l'homme] sera une source d'encouragements et d'appuis nouveaux, et qu'elle permettra de connaître ce que chacun aura fait pour donner espoir ou satisfaction à ceux qui sont encore en butte aux violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et pour encourager tous ceux qui désirent ardemment asseoir sur des fondations plus solides nos aspirations communes vers le respect et la dignité de la personne humaine ».

SEÁN MACBRIDE S. C.

Secrétaire général de la Commission internationale de Juristes

VINGT ANS APRÈS LA DÉCLARATION UNIVERSELLE

« Liberté et égalité »

par

RENÉ CASSIN *

I. L'article 1^{er} de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme dispose que « tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité ».

Ce texte, ni aucun autre analogue ne figurait dans le schéma pourtant très bien préparé par le secrétariat général des Nations Unies en 1946-47, en vue de l'élaboration d'une déclaration internationale Mais dès ses premiers travaux en juin 1947, le comité de rédaction désigné par la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies a approuvé son rapporteur d'avoir, suivant l'inspiration de la Révolution française de 1789 et en puissante réaction contre le totalitarisme oppressif hitlérien, placé avant l'énumération des libertés particulières et des droits même les plus primordiaux comme le droit à la vie, une affirmation catégorique des valeurs supérieures donnant son prix à la vie, savoir que tous les membres du genre humain sont, dès leur naissance dotés d'une dignité inhérente à leur personne et d'une vocation commune à la liberté, à l'égalité en droits et à l'obtention d'un traitement fraternel de la part des autres hommes.

Devant la troisième Commission de l'Assemblée Générale, les critiques les plus vives contre le texte issu de la Commission des Droits de l'Homme ont porté sur l'appréciation philosophique de l'être humain « doué par la nature de raison et de conscience ». Mais certains délégués de l'Amérique latine ont aussi reproché à la première phrase du texte proposé de ne pas « définir clairement les droits à l'égalité et à la liberté individuelle, droits qui sont inscrits dans

^{*} Membre de l'Institut de France, Professeur honoraire à la Faculté de Droit de Paris, ancien Commissaire National à la Justice et à l'Éducation, Président honoraire du Conseil d'État et, depuis 1946, Membre de la Commission des Droits de l'Homme des Nations-Unies qu'il a présidée, artisan principal de la Déclaration Universelle. Depuis 1959, il est juge à la Cour européenne des Droits de l'Homme, qu'il préside actuellement.

d'autres articles ». En conséquence, ils ont réclamé un scrutin par appel nominal, en vue de transférer dans le *Préambule* la substance entière de l'article présenté par la Commission des Droits de l'Homme. Or cette tentative a échoué devant les résistances de la grande majorité. Celle-ci s'est bornée à supprimer les mots « par la nature » du texte présenté par la Commission des Droits de l'Homme. Au vu de ce vote, il faut donc admettre que c'est sciemment que l'essentiel du contenu de la Déclaration a été condensé dans les deux premières lignes de son article 1^{er}, dont il faut rapprocher l'article 22 consacrant les Droits de l'Homme en tant que membre de la société, les autres articles subséquents constituent eux-mêmes les applications les plus importantes, mais particulières et non exhaustives, des principes ainsi mis en vedette.

Les auteurs de la Déclaration ont tenu également à marquer leur volonté d'équilibre entre Droits et Devoirs de l'Homme (art. 29), en proclamant dès l'article 1^{er} le devoir général des êtres humains, tous membres de la même famille, de se comporter les uns envers les autres dans un esprit de fraternité.

Cet article 1er de la Déclaration n'a d'ailleurs fait l'objet d'aucun rappel direct dans les deux actes généraux et jumelés des Droits de l'Homme, adoptés par l'Assemblée générale des Nations-Unies le 16 décembre 1966. Chacun de ceux-ci a eu pour objectif direct de consacrer d'importantes applications particulières et juridiquement obligatoires des principes-clés inscrits en tête de la Déclaration.

II. Après avoir marqué le caractère éminent de l'article 1^{er} de la Déclaration, essayons de dégager les tendances générales de l'évolution accomplie depuis en faveur de l'affranchissement de l'Homme et vers l'égalité en dignité et en droits. On recherchera enfin les voies pouvant le mieux permettre d'approcher de ces buts, à la fois si précieux et encore si lointains.

Plusieurs phénomènes dominants ont, depuis 1948, orienté cette évolution dans un sens favorable, surtout par comparaison avec les époques immédiatement précédentes.

C'est d'abord la prise de conscience par l'humanité entière de l'importance des Droits de l'Homme, longtemps considérés comme un compartiment étroit et presque réservé aux populations des pays les plus avancés. Sans avoir créé un mouvement dont elle-même est issue, mouvement de protestation contre la barbarie scientifique hitlérienne et d'élan vers un destin meilleur du genre humain, la Déclaration universelle lui a fourni un axe de direction et le levier qui lui manquaient vers les Libertés individuelles et les Droits sociaux. Loin de demeurer une simple annexe de la Charte des Nations Unies, elle est immédiatement devenue l'élément d'inspiration commune à toutes les Institu-

tions internationales, même celles créées antérieurement comme l'Organisation Internationale du Travail, à plus forte raison aux autres. Tous les États qui se sont rendus indépendants ou ont adhéré aux Nations Unies se sont considérés comme tenus de souscrire à son contenu. A tous les degrés de l'échelle, les organisations civiques et professionnelles, nationales ou rayonnant au-dessus des frontières, les masses les plus déshéritées victimes de la misère, de l'ignorance, de l'oppression, ont découvert dans les principes de l'article 1er des promesses lumineuses d'une émancipation et d'une ascension. L'attitude des savants et publicistes qui se sont attachés à recreuser les notions de liberté et d'égalité, celle des théoriciens politiques et sociaux, enfin l'abandon par les Églises et confessions de leur isolement plusieurs fois séculaire, en vue de répondre à l'appel impérieux du genre humain vers les libertés y compris la liberté de conscience, sont également caractéristiques de l'ébranlement des esprits.

Le second phénomène convergent réside dans le progrès foudroyant des conditions techniques de la libération de l'Homme, dû lui-même aux découvertes scientifiques à la fois capitales et accélérées de notre temps. Que l'on songe seulement aux découvertes qui ont prolongé la durée de la vie humaine et à la progression plus que géométrique de l'utilisation des sources de l'énergie, depuis les plus anciennement connues, jusqu'à l'atome. La facilité et la rapidité des déplacements et communications ont mis pratiquement fin à l'immémorial isolement des petits groupes humains dispersés. Celui-ci est en outre contrebattu directement par les moyens audio-visuels de diffusion des nouvelles, qui ont pris un caractère interplanétaire.

Comment enfin sousestimer l'influence des transformations opérées dans la physionomie politique du monde, au nom du « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes » impliqué, sinon directement proclamé dans la Déclaration Universelle? Le grand phénomène de la décolonisation qui a débuté par l'Inde, État de tout premier rang, n'a pas été seulement le signe d'un vaste mouvement d'émancipation de collectivités humaines, mais aussi pour ces nouvelles entités indépendantes un moyen d'accéder aux Nations Unies, sur pied d'égalité juridique avec d'autres États plus anciens ou plus puissants.

III. Tels étant les principaux éléments communs à l'ensemble de l'humanité, de nature à favoriser une évolution générale des Droits de l'Homme vers plus de liberté et plus d'égalité, leur influence s'est exercée à la fois sur la législation et la jurisprudence internes de chaque nation et sur le plan international, par l'adoption, d'abord, de Conventions ayant un objectif limité et, finalement, des deux Pactes généraux mis en chantier par la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies, depuis 1947.

L'Annuaire des Droits de l'Homme des Nations Unies publie régulièrement, depuis 1947, des rapports et même les principaux documents officiels intéressant tel ou tel pays. A titre d'exemple concernant les États démocratiques, on relèvera, que sauf dans la période noire du mac-carthysme qui a coïncidé avec la guerre froide et celle de Corée, les gains de la liberté ont été extrêmement importants aux États-Unis depuis la deuxième guerre mondiale. La Cour Suprême a adopté une jurisprudence de plus en plus libérale pour la protection des Libertés relevant de l'amendement nº 1 à la Constitution des États-Unis (religion, pensée, expression, création littéraire ou artistique, éducation, opinions politiques, ect.) Là où elle s'est révélée insuffisante, notamment en ce qui concerne l'égalité de droit des hommes de couleur avec les blancs, le législateur fédéral est intervenu en 1964, dans le Civil Rights Act. Sur le plan économique et social, il subsiste un immense retard, source de profonds malaises. Du moins, l'égalité juridique et civique trop négligée depuis l'abolition de l'esclavage des Noirs, est-elle de plus en plus marquée.

Une analyse parallèle pourrait être faite en ce qui concerne les pays socialistes dont l'U.R.S.S. est le prototype. A la suite du grand rapport des Nations Unies contre le travail forcé et de la mort de Staline, les camps au régime inhumain ont été pour la plupart liquidés. La consolidation du régime, l'élévation générale, encore qu'insuffisante, du niveau de vie ont facilité le desserrement de certaines contraintes. Une doctrine socialiste des Droits de l'Homme s'est élaborée et des institutions ont été créées pour enrayer les abus. Certaines mesures ont même été prises récemment dans le domaine économique pour favoriser les initiatives de ceux qui participent à la production agricole et industrielle et tenir compte des vœux des consommateurs. Cependant, les bases du régime n'ont point été changées et de hautes barrières entravent toujours la liberté d'expression dans les domaines politique, social, littéraire. La libéralisation marque un temps d'arrêt. On n'a pas oublié non plus les émeutes et révoltes qui, entre 1953 et 1956, ont été dans les Républiques populaires de l'Europe suivies d'un redoublement de rigueurs sensiblement atténuées depuis.

IV. Nous étant borné à un petit nombre d'exemples concernant les Droits nationaux, nous ne nous livrerons pas davantage à un exposé d'ensemble des interventions occasionnelles ou durables des Nations Unies et des nombreuses Institutions spécialisées en faveur de la Liberté de l'Homme et de l'Égalité.

Il importe cependant de rappeler que, durant les vingt dernières années, ont été adoptées sous les auspices desdites Institutions et en dehors des Conventions du travail de l'OIT et des Conventions humanitaires de la Croix-Rouge de 1949, deux grandes catégories de Conventions universelles.

Les premières dans l'ordre chronologique, ont eu un objectif particulier, se rattachant soit à la protection d'une liberté ou d'un droit spécifique (lutte contre le génocide — 9 décembre 1948; contre l'apatridie — 1951 et 1954; contre le travail forcé — 1957; contre l'esclavage et ses formes déguisées — 1956); soit à l'abolition des discriminations suivant le sexe (droits politiques de la femme — 1953; nationalité de la femme mariée — 1957; consentement au mariage — 1962; salaire égal — 1951); ou bien à la lutte contre les discriminations en matière d'emploi et de placement (O.I.T. 1958) et en matière d'enseignement (UNESCO 1960); ou encore à la lutte contre toutes les formes de discrimination raciale (Convention du 21 décembre 1965).

De telles Conventions ont, par les normes internationales établies, indubitablement soustrait à la compétence exclusive des États, des problèmes relevant jusqu'alors du seul Droit interne de chacun d'eux. Elles ont en outre, pour la plupart, instauré certaines mesures de protection internationale préventives (réponse à un questionnaire, rapports périodiques, etc.) et plus rarement correctives (procédures de l'O.I.T.; protocole de l'Unesco de 1962; Comité d'experts de la Convention contre les discriminations de 1965). Pour la première fois, cette dernière Convention universelle à objectif limité, a ouvert la voie au droit de plainte des particuliers.

La seconde catégorie de Conventions universelles est composée des deux Pactes généraux d'application de la Déclaration Universelle, l'un relatif aux Droits civils et politiques, l'autre aux Droits économiques, sociaux et culturels, adoptés le même jour, soit le 16 décembre 1966, par l'Assemblée Générale des Nations Unies, après un labeur de plus de dix-huit années. Ces Pactes complètent le triptyque dont la Déclaration Universelle a fourni le premier volet, d'une part, par leurs normes substantives juridiquement obligatoires et d'autre part, par les mesures préventives et les procédures correctives ouvertes normalement aux États parties. Certaines procédures sont ouvertes aux particuliers par un protocole facultatif annexe au Pacte sur les Droits civils et politiques. L'entrée en vigueur de ces Pactes constituera un événement mondial et sera le signe d'une véritable révolution juridique, consacrant irréfutablement la place de l'individu parmi les sujets effectifs du Droit des gens.

V. La révolution dont il s'agit a été préparée d'ailleurs sur un terrain régional, par la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme, signée à Rome la 4 novembre 1950 et qui a été suivie d'un certain nombre de protocoles allongeant la liste initiale des Droits et Libertés garanties. Les États de régime démocratique, Membres du Conseil de l'Europe, qui ont ratifié et appliqué cette Convention, n'ont pas été seulement les premiers à transformer en obligations juridiques internationales, les principes proclamés par la Déclara-

tion Universelle. Ils ont en outre, en vue d'assurer l'exécution de ces engagements, créé des institutions de caractère nouveau, savoir la Commission européenne des Droits de l'Homme qui, depuis 1953, a eu à connaître de trois plaintes d'État* et de plus de 3100 requêtes de particuliers; le Comité des Ministres et, au sommet, la Cour européenne des Droits de l'Homme fonctionnent depuis 1959 avec une activité encore modeste, mais en nette ascension. Il y a là un exemple encore unique d'organisation régionale effectivement en vigueur, pour la protection des Droits de l'Homme.

VI. Face au puissant mouvement qui exalte la dignité de l'Homme et ouvre au moyen de règles juridiques, l'accès des Droits et Libertés fondamentales égales pour tous à tout être humain sans discrimination, il faut mettre en évidence la place occupée dans la réalité par certains éléments, de rayonnement géographique d'ailleurs varié, qui ont contrarié et freinent cette évolution ou au moins certains de ses aspects. Le spectacle de tant de guerres, de violences et de misères injustes qui souillent la terre, ne prouve-t-il pas que sur sa route millénaire, l'humanité n'a pas encore franchi sur les terrains de la morale, de la politique et de l'organisation sociale, des étapes comparables, même de loin, à celles atteintes dans l'ordre scientifique?

Marquons donc fortement en premier lieu, que « là où il y a guerre civile ou étrangère et même au cas où les Conventions de la Croix-Rouge de Genève de 1949 sont respectées, il ne peut y avoir de liberté et de dignité pour l'Homme dans les pays ainsi affectés ». De proche en proche, ces libertés sont même menacées, restreintes ou compromises dans d'autres parties du monde.

Telle est la constatation que, comme rapporteur du Comité de rédaction de la Déclaration, j'avais, en juin 1947, essayé d'insérer dans le premier projet de Préambule (al. 2) ainsi libellé « Considérant qu'il ne peut y avoir de paix que si les Droits et les Libertés de l'Homme sont respectés et que, corrélativement, ces Droits et Libertés ne peuvent être pleinement respectés, tant que la guerre et la menace de guerre ne seront pas abolies ».

L'idée inspiratrice de ce texte a malhe areusement été perdue de vue au cours des travaux préparatoires et ce n'est qu'à la fin des débats de la troisième Commission de l'Assemblée Générale, que, sur la proposition de M. Bogomolov, délégué de l'URSS, a été inséré dans le Préambule de la Déclaration, un alinéa très nécessaire, mais beaucoup moins énergique: « considérant qu'il est essentiel d'encourager le développement des relations amicales entre les Nations ».

Les événements des dernières années les guerres actuellement en cours, les menaces qui planent sur l'humanité, le gaspillage d'immenses

^{*} Note de l'Éditeur: Depuis la rédaction de cet article, plusieurs États-Membres du Conseil de l'Europe ont déposé une plainte contre l'un des autres Membres.

ressources consacrées par la majorité des États, même les plus besogneux aux armements, ne nous dispensent pas, mais nous contraignent de rappeler où réside le principal obstacle à l'épanouissement des Droits de l'Homme.

Ajoutons au même lieu que, pour avoir été vaincu dans sa gigantesque entreprise de destruction de la Liberté et de l'Égalité, le Dragon hitlérien n'a pas, à tout jamais, été abattu. Le poison qu'il a répandu est toujours virulent, prêt à infecter le monde pour peu que des groupes sociaux tombent en état de moindre résistance à son emprise. Le racisme constitue un des véhicules les plus dangereux, car il n'implique pas seulement le refus de la Liberté et de l'Égalité à qui fait partie d'un autre groupe: il pousse, sous les prétextes en apparence les plus plausibles, à toutes les formes du génocide. Il y a toujours dans le néo-nazisme, organisé mondialement d'une manière ouverte, un péril potentiel. Ses activités doivent donc, avec vigilance, être dépistées, surveillées, contrecarrées et, à la première alerte, réprimées.

VII. Le second élément de nature à rendre inefficace, toute action politique et juridique universelle en faveur des principes de Liberté et d'Égalité, c'est sans aucun doute, la famine et la sous-alimentation qui affectent une grande partie de l'humanité en pleine ascension démographique: plus de trois milliards d'êtres humains actuellement vivent sur le globe terrestre. Sans affirmer qu'il y a une proportionnalité rigoureuse, d'une part entre le niveau de vie et la consommation des calories alimentaires et, d'autre part, le respect des Droits et Libertés fondamentales, on ne peut qu'être frappé par la corrélation aveuglante entre ces facteurs.

Précisément le problème de l'alimentation est dans une grande mesure lié à celui de la productivité et l'on sait quelles constatations alarmantes ont été faites sur l'augmentation présente de l'écart, du fossé existant entre les pays en voie de développement et les pays déjà développés. Les peuples de ces derniers pays et leurs dirigeants se tromperaient lourdement s'ils croyaient que les conséquences désastreuses de cette disparité affecteraient uniquement les populations des pays imparfaitement développés. Ce sont leur économie, leurs principes et leur propre sécurité qui seront compromis si une telle situation, liée à une organisation défectueuse et à des structures périmées de la communauté humaine, n'était pas combattue et renversée dans un délai relativement bref.

VIII. On touche ici au troisième facteur général de retard dans l'acceptation et l'observation pratique des principes fondamentaux de la Déclaration Universelle. Dans les pays du tiers monde, dont la plupart ont bénéficié d'une décolonisation récente ou d'une tentative

d'abr ogation d'institutions féodales ou vieillies, les dirigeants ont surto ut orienté l'élan de leurs concitoyens, vers l'idée d'une émancipation par rapport à l'étranger. La participation des citoyens à la construction ou à la reconstruction a donc été surtout aiguillée et stimulée par opposition avec l'extérieur.

Mais s'agissant de structures internes: administratives, économiques, sociales à rénover ou à créer, d'habitudes séculaires à modifier, il existe presque fatalement dans ces pays un climat de tension qui requiert légitimement aux yeux des gouvernants, du sacrifice de beaucoup de Libertés individuelles au premier rang desquelles figurent la sûreté, la garantie contre les arrestations et détentions arbitraires, la liberté d'expression et d'opinion politique. L'opposition prend aisément figure d'attentat à la sûreté de l'État.

Il faut d'ailleurs se garder de généralisations hâtives, fondées exclusivement sur la date de l'émancipation d'un État ou sur les textes de sa Constitution et de ses Lois consignés dans l'Annuaire des Droits de l'Homme des Nations Unies. Le degré effectif de liberté, de sécurité et d'égalité des citoyens dépendent fortement de la cohésion effective de cet État (équilibre des provinces; absence de conflits de tribus, de menaces de sécession); de sa composition sociale (homogénéité des populations; diversité des races; oligarchies dirigeantes, diffusion de la propriété individuelle ou collective); du degré d'avancement de son économie (économie fermée ou ouverte; économie pastorale, rurale, industrielle ou mixte); de la pratique de son régime politique (démocratie, dictature de caractère socialiste ou dictature militaire anticommuniste, racisme).

Entre des régimes extrêmes comme ceux de Cuba, de l'Algérie, de la Guinée d'une part et à l'opposé, de l'Afrique du Sud, de l'Indonésie, de la Grèce, s'insère une gamme extrêmement variée de pays qui, en république démocratique, parlementaire ou non, en monarchie progressive ou en gouvernement militaire modéré, poursuivent une politique de développement se refusant à sacrifier les Libertés fondamentales ou à maintenir des inégalités criantes, telles que l'esclavage, les castes, le servage, etc...

IX. Un autre facteur préoccupant pour l'avenir nous paraît devoir entrer en considération; c'est l'inégalité trop grande des dimensions et des forces des différents États admis comme Membres des Nations Unies. Dans une période de décolonisation comme celle que nous vivons il est fait très large application du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Un vote récent prépare l'accès des habitants de l'île Maurice à l'independance. La multiplication de petites entités, dotées à l'Assemblée Générale des Nations Unies d'un droit de vote égal à celui des grandes puissances confère aux premières un poids

supérieur à celui des responsabilités qu'elles peuvent réellement assumer et, par là-même, est de nature à contribuer au développement du Droit international, rempart des faibles. En revanche la dispersion des lourdes fonctions étatiques sur des appareils trop faibles, la pénurie de moyens et celle d'hommes pouvant faire face à la spécialisation des compétences, entachent de précarité l'indépendance réelle de tels États, et peuvent constituer une menace pour les Libertés de leurs citoyens. La coopération technique internationale, si poussée soit-elle, ne peut répondre à ces insuffisances: c'est l'incorporation des États dans des Organisations régionales vigoureuses qui, sans exclure une appartenance à une constellation politique, territorialement homogène ou non homogène, qui constitue un minimum indispensable. En réalité des réformes importantes de structure dans l'organisation générale de la vie mondiale s'avèrent inévitables.

X. Est-il permis, au terme du bilan global qui précède, de conclure que les idées-forces formulées en tête de la Déclaration ont gagné du terrain? Peut-on avancer que l'homme du commun possède un peu mieux que jadis ces magnifiques attributs de Liberté et d'Égalité dont les représentants de l'ensemble des peuples du monde et non plus seulement ceux de tel pays méditerranéen ou atlantique, ont proclamé qu'il les a dès sa naissance?

Nous répondons nettement par l'affirmative, quoique, à première vue, le passif des forces hostiles paraisse l'emporter sur l'actif. Ne sommes-nous pas témoins de tant de cas d'oppression et d'injustice présentes que nous pouvons difficilement imaginer qu'il y a eu pire? L'opinion publique en chaque pays et les instances des Nations Unies et autres Institutions universelles ou régionales ne sont-elles pas saisies de nombreuses plaintes pour violation de telle ou telle liberté fondamentale ou pour un attentat grave à la dignité humaine?

Tout cela est vrai. Et cependant un triple et immense changement s'est déjà produit dans le monde, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale. En premier lieu, s'il subsiste encore sur la terre, de grandes zones où des millions d'hommes ou de femmes résignés à leur destin n'osent pas proférer la moindre plainte ou même ne conçoivent pas qu'un recours quelconque soit possible, ces territoires se rétrécissent de jour en jour. La prise de conscience de ce qu'une émancipation est possible, est devenue de plus en plus générale. Dans de vastes régions, notamment là où la domination étrangère a disparu et où la décolonisation a procuré à de nouveaux citoyens une élévation en dignité, le sentiment d'être devenus des égaux et l'obligation pour autrui de le respecter, constituent déjà un évènement considérable.

Voici l'espect complémentaire; les cris des victimes ne sont plus étouffées avec la même facilité que jadis par les Gouvernements oppresseurs et par ceux qui exploitent leurs semblables. Grâce au développement de la presse, grâce à la hardiesse des reporters de la radio et de la télévision devenues mondiales, qui vont sur place et interrogent les gens partout où ils peuvent, la voix des individus opprimés ou revendiquants est entendue directement. Certes; « être entendue » ne signifie pas toujours « être écoutée et suivie ». Mais la condition première de toute justice, c'est-à-dire la possibilité d'acculer les puissants à subir la contradiction et éventuellement, un contrôle public, est remplie beaucoup plus souvent que jadis.

Le troisième changement réside dans l'organisation progressive et le développement de voies de recours administratives, judiciaires, parlementaires ou autres, permettant aux particuliers lésés ou à des organes non gouvernementaux (ligues et groupements) ou à des organes officiels (ministère public, procouratoura, ombudsman, etc.), de porter des plaintes ou requêtes devant des instances nationales ou internationales qui seront tenues de les examiner. La plupart des Conventions et Pactes, dont il a été fait état plus haut incitent les États parties à créer chez eux des instances de recours et prévoient certaines mesures de protection ou de contrôle international.

En résumé, alors même que l'ampleur et le nombre des attentats effectifs aux Libertés fondamentales de l'Homme n'ont pas encore diminué suffisamment, le fait que la résignation sans espoir, que le mur du silence et que l'absence de tout recours soient en voie de réduction ou de disparition, ouvre à l'humanité en marche des perspectives encourageantes. Il ne faut, à aucun prix, laisser celles-ci s'assombrir.

XI. Des deux principes de Liberté et d'Égalité qui forment le soubassement du portique de la Déclaration Universelle, avec ceux de la non-discrimination et de la fraternité, est-ce celui de Liberté qui a fait le plus de progrès ou celui de l'Égalité?

Plutôt que de tenter une comparaison en soi peu féconde, il est préférable d'aborder un problème autrement important sur le double plan doctrinal et réaliste. Il s'agit de savoir si et dans quelle mesure la Déclaration Universelle rédigée en 1948, a pu, postérieurement à l'arrivée de nombreux États à l'indépendance, contribuer à un mouvement de régression relative de la liberté et de certaines libertés par rapport aux progrès de l'égalité, mouvement que constatent les observateurs sociaux et que déplorent maints philosophes.

Rappelons d'abord ce qu'implique toute liberté pour une personne: c'est à la fois un choix à l'abri de coercitions extérieures et un pouvoir d'atteindre pratiquement la fin ou les fins choisies. C'est la liberté individuelle qui, liée à la responsabilité constitue l'âme de la démocratie, à l'intérieur de chaque groupe social et de l'État au premier chef. Cependant les Libertés inhérentes à l'Homme, qui sont le signe de son

autonomie et la condition du développement de sa personnalité, ne sont pas les seules. La Déclaration reconnaît à côté d'elles et proclame nombre de Libertés collectives qui offrent à chacun le moyen de défendre ses idées et ses intérêts dans la vie sociale. Les Libertés politiques entrent souvent dans cette catégorie. L'indépendance est le nom qu'on donne à la liberté dont jouissent collectivement les citoyens d'un même État, échappant à toute domination extérieure. L'article 1er de la Déclaration Universelle en disant que « tous les êtres humains naissent libres... » signifie non seulement qu'ils ne sont pas des objets, comme le seraient des esclaves, mais qu'ils ont vocation du seul fait de leur existence, à bénéficier de toutes les facultés et de tous les droits énoncés dans ce document.

L'autre pôle de la démocratie, c'est l'égalité, forme élémentaire de la justice dont, après J. J. Rousseau, Tocqueville signalait l'importance. L'article 1er de la Déclaration dispose que « les êtres humains naissent égaux en dignité et en droits », au pluriel. Le sens exact de cette mention est précisé et par l'article 2 et par l'article 7. Le premier exclut, quant à la possibilité de se prévaloir des Droits et Libertés fondamentales, toute distinction (discrimination) qu'elle soit fondée sur une qualité, une opinion ou une situation des personnes (race, couleur, sexe, langue, religion, opinion politique ou autre, origine sociale ou nationale, fortune, naissance ou toute autre situation) ou bien sur le statut politique, juridique ou international des pays ou territoires dont ces personnes sont ressortissantes. Le second de ces textes précise que « tous sont égaux devant la Loi et ont droit, sans distinction, à une égale protection de la Loi ».

Il résulte des textes ainsi rapprochés que la Déclaration Universelle a entendu proclamer que les êtres humains naissent et demeurent égaux en droits. Elle est partie de la conception libérale qui fait de l'égalité, un des supports de la liberté, par exemple en haussant au niveau des hommes jadis privilégiés, des catégories très vastes d'êtres humains jusqu'alors en situation inférieure: femmes, hommes de couleur, serfs, prolétaires, non conformistes etc... De même, le droit égal de tous les citoyens à participer à la vie politique et sociale du pays ou d'accéder au mérite aux fonctions publiques, alimente un régime de liberté. Réciproquement la liberté est un des moyens d'assurer l'égalité; c'est ainsi qu'en usant de la liberté de se syndiquer, les salariés peuvent se mettre en mesure de traiter d'égal à égal avec leurs employeurs.

A la vérité, l'égalité juridique fait, par elle-même, obstacle à des différenciations arbitraires que la liberté pourrait permettre à des individus ou à des administrations de créer; les applications jurisprudentielles du principe d'égalité ne concernent pas seulement l'égalité entre individus mais aussi devant la Loi et le Règlement, devant les charges publiques, devant les services publics. Cependant, les bornes

ainsi imposées par l'égalité juridique ne sont pas vraiment une cause d'entrave pour les initiatives, ni un frein à la liberté.

XII. Le fait nouveau le plus important au regard des Libertés individuelles énoncées dans les Déclarations nationales du XVIIIe siècle et les Constitutions du XIXe, c'est que, dans la Déclaration Universelle, elles ne sont plus traitées comme seules constitutives de Droits fondamentaux de l'Homme. Désormais, à côté des droits-facultés de la personne humaine, et sur le même pied qu'eux, la Déclaration Universelle a, dans l'article 22 de caractère général et les articles suivants plus spécialisés, inclu les Droits économiques, sociaux et culturels de l'Homme considéré en tant que membre de la société. Ces droits (droit au travail, à un niveau de vie décent, à la sécurité sociale, aux loisirs, à l'éducation, etc...) ont été qualifiés par certains de « fictifs », parce que, d'après l'article 22 lui-même leur satisfaction implique le plus souvent au profit du bénéficiaire des prestations fournies par des particuliers ou par des collectivités, mais compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays et grâce à l'effort national et à la coopération internationale.

On ne saurait accepter un tel raisonnement tendant à traiter ces droits-créances comme appartenant à une catégorie inférieure à la fois parce qu'ils seraient « conditionnés » et « non-justiciables ». Les droits-libertés, tels que celui de se défendre en justice ou d'exprimer librement ses opinions par la voie de la presse n'exigent-ils pas eux aussi que certaines conditions, comme une organisation suffisante de l'État, soient réunies? Et sont-ils tous, comme le droit à la propriété ou à la liberté individuelle, de nature à faire l'objet d'une revendication judiciaire? Or, il est aisé de constater que, dans nombre de pays, (par exemple en France), les Droits économiques, sociaux et culturels peuvent, à partir du moment où ils sont définis, faire l'objet d'une réclamation contentieuse de la part des intéressés rebutés illégalement ou, à défaut, d'une demande d'indemnité compensatrice (droit à la sécurité sociale maladie, à l'allocation familiale, au salaire minimum ou à l'avantage de vieillesse minimum, indemnité de congédiement, etc., etc...).

Sans aucun doute, l'extension de la liste des Droits fondamentaux de l'Homme rend plus difficile la satisfaction de chacun d'eux et, suivant le régime politique en vigueur, offre la possibilité aux libéraux de veiller d'une manière prioritaire sur les Libertés individuelles et aux sociétés socialistes d'accorder la priorité à la satisfaction des Droits économiques et sociaux ou de certains d'entr'eux. Pour prendre un exemple, l'accroissement considérable du nombre des étudiants d'enseignement supérieur conduit à exiger d'eux, pour leur admission ou leur maintien en Faculté, de franchir des épreuves spéciales; en ce

sens, leur liberté d'études n'est plus totale. Mais qui pourra dénier que la diffusion de l'instruction parmi les citoyens et les futurs citoyens d'une nation contribue puissamment à rendre effective leur liberté d'opinion et de vote?

« La liberté » qui est la résultante de la possibilité de jouir des Libertés et des Droits fondamentaux, n'a donc pas en principe à souffrir de leur extension, telle que la Déclaration Universelle l'a consacrée. Elle ne doit pas d'ailleurs s'apprécier uniquement au regard de l'État, mais de chacun des nombreux groupes sociaux, territoriaux ou non, dont chaque personne fait partie.

XIII. Lorsqu'on recherche l'explication de la régression incontestable de certaines libertés et surtout de l'esprit de liberté, mise à part la passion pour l'indépendance nationale toujours aussi vive, il faut se tourner vers des causes beaucoup plus profondes et générales.

La conjugaison de la liberté de la propriété privée et de la liberté contractuelle qui ont atteint leur apogée au milieu de XIXe siècle, a, en raison de la grave inégalité de fait entre l'homme isolé cherchant un emploi pour sa subsistance et son contractant, permis une telle exploitation des travailleurs qu'un peu partout le législateur a dû intervenir sous des formes diverses pour pallier à l'absence de liberté effective chez les plus faibles, même dans les pays où la liberté syndicale avait été reconnue. En outre, elle a engendré des situations de monopole qui ont, en nombre de domaines essentiels supprimé la libre concurrence, clé de voûte des régimes de liberté; si bien que, pour enrayer les abus, des mesures de gravité croissante ont été prises, s'échelonnant dans les pays capitalistes de la simple prohibition des trusts et ententes jusqu'aux nationalisations et, dans les pays socialistes, jusqu'à la suppression globale de l'appropriation privée des moyens de production.

Quand, sous l'influence des doctrines marxistes, ces mesures ont atteint une réelle gravité, elles ont suscité des résistances, au point que pour consolider les régimes ayant édicté ces contraintes, d'autres libertés ont été — en principe à titre transitoire — supprimées ou fortement réduites, à commencer par la liberté d'expression, d'opposition politique, de communication avec l'étranger; souvent aussi les garanties de la liberté individuelle ont disparu.

XIV. Les démocraties les moins autoritaires n'échappent pas elles-mêmes à la nécessité d'imposer une discipline de plus en plus minutieuse et tracassière à leurs membres. Et cela en raison d'un phénomène capital aux conséquences universelles. Par l'effet de l'explosion démographique d'une part et des découvertes scientifiques d'autre part, le monde plus peuplé est devenu plus étroit. Suivant

l'expression de Valéry « l'ère du monde fini a commencé ». L'isolement et partout l'autonomie des individus, notamment des producteurs, ont fléchi autant à l'intérieur des sociétés nationales, que l'isolement et la séparation ancienne de vie des sociétés nationales. L'interdépendance, la solidarité et l'unité de toutes les parties du genre humain s'affirment tous les jours davantage, en tous les domaines. Un tissu de réglementations et de Conventions de plus en plus serré enveloppe les individus et les collectivités humaines. Au fur et à mesure que l'Homme est devenu plus puissant et maîtrise ou utilise davantage les forces de la nature, il est devenu prisonnier des institutions et des appareils techniques au milieu desquels il vit.

Ce phénomène qui découle de l'accroissement de la population et de la capacité d'invention et de production est, dans ses grandes manifestations, irréversible. Voilà pourquoi la prétention des États, les plus récents comme les plus anciens et les plus puissants, à la souveraineté absolue apparaît comme totalement dépassée et ne peut qu'être génératrice de catastrophes pires que les deux récentes guerres mondiales. Un équilibre devra donc être trouvé entre un droit de la communauté mondiale, les attributions encore considérables des États et les Droits et Libertés de l'individu sujet direct du droit des gens, Libertés dont un petit nombre seulement doit garder un caractère absolu comme la liberté de conscience et le droit à une vie digne et dont d'autres, plus limitées, seront plus fortement garanties.

XV. Comment en présence d'obstacles ou de périls qui, en dépit des progrès déjà réalisés menacent toujours la liberté, la sécurité et l'égalité de traitement des humains, discerner les meilleurs moyens d'approcher de ces buts idéaux de la Déclaration?

Trois voies convergentes nous paraissent devoir être suivies simultanément.

La première, la plus large, consiste pour les États à poursuivre, séparément et dans les Nations Unies et autres Institutions internationales, une politique générale de paix, de coopération constructive et de solidarité. Tout ce qui pourra être fait pour chasser la crainte des tyrannies oppressives, pour prévenir la famine, l'exploitation des populations les plus pauvres, pour arrêter les surarmements, les excitations racistes, pour adapter les institutions juridiques au monde moderne et résoudre pacifiquement les conflits, contribuera du même coup au respect des Droits de l'Homme.

La seconde voie est celle qui mène les opinions publiques et les États vers la création et la mise en fonctionnement d'institutions, nationales ou internationales, ayant directement pour objet de prévenir, corriger et même sanctionner les violations des Droits de l'Homme. Par sa seule présence, le système européen de sauvegarde

a stimulé les États à organiser chez eux des garanties sérieuses pour les particuliers et à éliminer de leurs Lois et Règlements, ce qui peut être contraire à la Convention de Rome de 1950.

Sur le plan mondial, la pénurie de moyens de protection internationale (en dehors de l'Organisation Internationale du Travail) a fait place en peu d'années à une abondance un peu anarchique: Novembre 1962, protocole de l'UNESCO, créant une commission pour constater les violations de la Convention de 1960 contre les discriminations en matière d'enseignement: décembre 1965. Convention des Nations Unies pour l'élimination de toutes les discriminations raciales. créant un comité international d'experts élus avec de larges pouvoirs: décembre 1966, adoption du Pacte général des Nations Unies relatif aux Droits civils et politiques créant un comité international de recours et assorti d'un protocole facultatif concernant les plaintes des particuliers; mars 1967, pour la première fois depuis sa création, la Commission des Droits de l'Homme est invitée par l'Assemblée des Nations Unies, à préconiser des mesures pour les cas de violation des Droits de 1'Homme et nomme un comité de juristes pour enquêter sur une situation concrète, celle découlant en Afrique du Sud de la politique d'apartheid. Enfin automne 1967: l'Assemblée Générale des Nations Unies va discuter de la création d'un poste de Haut-Commissaire des Droits de l'Homme.

Il est à redouter que la mise en route presque simultanée de trop de mécanismes et de procédures n'engendre des chevauchements et ne favorise l'inertie des Gouvernements peu désireux de ratifier la Convention de 1965 et les Pactes de 1966 qui leur enlèvent leur compétence exclusive, quant au traitement des personnes relevant de leur juridiction.

Aussi plaçons-nous en tête l'obligation pour l'opinion publique et les États, d'arriver à la signature et à la ratification et à la mise en vigueur effective de ces instruments avec le minimum de délais et de réserves. Pour être de longue haleine, cette opération s'avère capitale.

C'est seulement après, que pourra s'ouvrir une action puissante pour instaurer un organe des Nations-Unies (Ministère public, Attorney General, parquet international, etc...) doté du pouvoir « de mettre en mouvement » les procédures propres à constater et, éventuellement, à sanctionner, les violations des Pactes et les attentats commis par des États non liés par ces Pactes.

XVI. La troisième voie en apparence plus modeste, consiste dans chaque pays et dans le cadre de la Déclaration Universelle et des Pactes d'application, à établir pour telle ou telle liberté ou droit de l'Homme, le régime le plus favorable à l'épanouissement de sa personnalité.

Nous rejoignons ici ceux qui souhaitent empêcher que le sens des responsabilités et l'esprit d'initiative disparaissent du fait qu'une protection minima sera assurée à tous. A titre d'exemple, on citera le cas des pensions de vieillesse. La sécurité sociale doit être organisée de telle manière qu'un minimum d'existence soit garanti à tout être humain âgé: à cette fin, une épargne forcée combinée avec les apports des employeurs et de la collectivité constitue le moyen normal de créer les ressources nécessaires. Mais il est juste que le montant de la retraite soit accru en tenant compte des efforts particuliers accomplis par l'intéressé, soit qu'il ait cotisé pendant un nombre d'années plus élevé que le minimum requis, soit qu'il ait volontairement contracté une assurance complémentaire.

Pareillement les bourses d'enseignement supérieur et même le droit de poursuivre des études supérieures d'un degré déterminé ne peuvent, dans la société la plus démocratique, être attribués sans une sélection permettant aux meilleurs de bénéficier des ressources affectées par la collectivité à l'enseignement.

En résumé l'égalité doit toujours être recherchée à un niveau élevé, et non dans un nivellement par le bas. L'expérience prouve que les travailleurs qualifiés sont moins exposés au chômage que les autres; que les lois agraires édictées sans les mesures nécessaires pour défendre la productivité, réussissent rarement. Et tout récemment un des meilleurs sociologues de notre temps, mettait en lumière que la différence entre les traitements des plus hauts fonctionnaires et le salaire des ouvriers avait considérablement diminué depuis un demi siècle, non du fait de la réduction des premiers, mais de la hausse des seconds rendue possible par une meilleure productivité génératrice de richesses.

Si maintenant on se tourne vers les problèmes de la liberté notamment dans les pays industrialisés de civilisation libérale où elle a pris naissance et est pratiquée depuis longtemps, mais où certains reculs se manifestent, il faut veiller à ce que ces reculs soient compensés par le sauvetage ou la consolidation de l'ensemble des libertés. Nous songeons en ce moment aux mesures prises ou à prendre à l'égard de la propriété du sol soit rural, soit urbain. Également aux restrictions apportées à la liberté dans les domaines de l'activité professionnelle, industrielle, agricole, commerciale. La planification qui gagne du terrain dans un grand nombre de pays peut, si elle est observée volontairement par les producteurs ou commerçants intéressés, dispenser l'économie de tels pays de devenir autoritaire ou de se transformer par des nationalisations qui n'auraient pas été nécessaires autrement. La liberté disciplinée peut mieux se faire respecter que celle qui est utilisée de manière à tuer la Liberté.

XVII. Nous avons jusqu'ici observé le silence sur le plus puissant facteur d'affranchissement: c'est l'éducation. La Déclaration Univer-

selle a non seulement mis l'éducation au premier rang des moyens de faire comprendre et respecter les Droits de l'Homme. Elle a fortement affirmé dans son article 26, al. 2, que « l'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine ». Or la formation du caractère constitue une partie essentielle de l'éducation qui ne se confond pas avec l'instruction, mais se conjugue avec elle. C'est par elle, par la maîtrise de soi-même, par l'esprit de liberté et d'initiative communiqué aux jeunes générations, par la différence créée entre les disciplines nécessaires en toute vie sociale et le conformisme servile, que l'éducation peut le mieux contribuer à entretenir le bouillonnement d'une indépendance intérieure parmi les membres de la société.

L'éducation ne se donne pas d'ailleurs qu'à l'école ou au collège. Le rôle des Universités est immense, bien que, dans le présent, il soit encore loin d'atteindre l'intensité désirable. La famille, les milieux professionnels ont leur part primordiale qu'ils ne sauraient abdiquer. De même l'éducation au sens large, n'est pas réservée aux enfants et aux adolescents, mais s'étend aux adultes et cela non seulement par les recyclages de plus en plus nécessaires, mais sous l'influence de la culture et d'une judicieuse utilisation des loisirs. Le Préambule de la Convention portant statut de l'UNESCO rappelle que « la grande et terrible guerre qui vient de finir a été rendue possible par le reniement de l'idéal démocratique de dignité, d'égalité et de respect de la personne humaine et par la volonté de lui substituer, en exploitant l'ignorance et le préjugé, le dogme de l'inégalité des races et des hommes. »

Dans l'article 2, b, il est prévu que l'UNESCO « suggère des méthodes d'éducation convenables pour préparer les enfants du monde entier aux responsabilités de l'Homme libre ».

Pour que le monde, dont l'évolution vers l'unité est commandée de plus en plus par la technique, demeure humain, rien n'est plus nécessaire que de faire de l'article 1^{er} de la Déclaration Universelle, une réalité. L'Homme conscient de sa dignité, doit défendre ses Libertés en n'oubliant pas que, suivant la belle pensée de Gandhi, celles-ci doivent lui servir à accomplir ses devoirs et, notamment, ajoutons-le, à traiter les autres Hommes en égaux et en frères.

LA DÉCLARATION UNIVERSELLE DES DROITS DE L'HOMME

Idéal commun à atteindre par tous les peuples ? Statut de la Déclaration en Droit International

par
Louis B. Sohn *

Lorsque l'Assemblée Générale adopta la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme en 1948, elle prit, dans son Préambule, des mesures distinctes: elle proclama que ce texte représentait « l'idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations et déclara que « tous les individus et tous les organes de la société, ayant cette Déclaration constamment présente à l'esprit, [devront s'efforcer,] par l'enseignement et l'éducation, de développer le respect de ces Droits et Libertés et d'en assurer, par des mesures progressives, d'ordre national et international, la reconnaissance et l'application universelles et effectives. » Quel est le sens de ces dispositions? Sont-elles une simple exhortation ou au contraire, impliquent-elles l'obligation d'assurer le respect effectif des Droits et Libertés énumérés dans la Déclaration? Afin de trouver une réponse à cette question, il est nécessaire d'examiner l'historique de la Déclaration, ainsi que l'application pratique qu'elle a reçue jusqu'ici.

Historique de la Déclaration

La Conférence de San Francisco, au cours de laquelle l'Organisation des Nations Unies fut créée, n'a eu le temps ni de rédiger ni de faire figurer dans la Charte des Nations Unies une « Déclaration internationale des Droits », mais il fut bien entendu que l'une des premières tâches de la nouvelle Organisation serait d'élaborer une telle déclaration. ¹ Conformément à cette interprétation, une des premières tâches

^{*} Professeur de Droit International à la Faculté de Droit de Harvard, Cambridge, Massachusetts, États-Unis.

¹ Organisation des Nations Unies, Documents d'information de la Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale (Londres-New York, 1945), Vol. VI, pp. 296, 423, 456, 705. Dans son discours de clôture de la Conférence, le Président Truman a exprimé l'espoir de chacun en disant que sous le régime de la Charte « nous avons de bonnes raisons d'espérer que sera bientôt rédigée une Déclaration internationale des Droits acceptable pour toutes les Nations en cause. Cette Déclaration des Droits fera partie intégrante de la vie internationale au même titre que notre propre Déclaration des Droits fait partie de notre Constitution ». *Idem*, Vol. I, p. 717.

que le Conseil économique et social des Nations Unies attribua à sa Commission des Droits de l'Homme fut de rédiger une Déclaration internationale des Droits. Ceci provoqua immédiatement un conflt d'opinion entre ceux qui voulaient que la Déclaration internationale des Droits prenne la forme d'une « Déclaration » et ceux pour qui elle aurait dû prendre la forme d'une « Convention » ou d'un « Pacte ». A titre de compromis, il fut décidé que l'on rédigerait deux documents, une Déclaration « plus complète et conçue en termes plus généraux » et une Convention (ou un Pacte) « sur les points susceptibles de faire l'objet d'obligations formelles ».2 Dans l'explication de son vote en faveur du projet de Déclaration, à la Commission des Droits de l'Homme, le représentant de la France fit valoir que la Déclaration représentait quelque chose de nouveau: « ... l'individu devient un sujet du Droit International en ce qui concerne sa vie et sa liberté; des principes sont affirmés, qui viennent se ranger à côté de ceux déjà reconnus par la majorité des législations nationales, qu'aucune autorité nationale ou internationale n'avait jusqu'à présent été en mesure de proclamer, à plus forte raison d'appliquer ».3

Dans ses observations sur le Projet de Déclaration, le Gouvernement des Pays-Bas exprima l'opinion que la Déclaration « n'aura qu'une valeur morale », alors que le Pacte « engagera juridiquement les signataires » [et] « devra être ratifié ou accepté d'une manière formelle ». 4 Quant au Gouvernement des États-Unis, il considéra que la Déclaration devait jouer un double rôle:

- « 1. Être le modèle qui aidera les Nations Unies à réaliser dans l'esprit de la Charte la coopération internationale en favorisant et en encourageant partout le respect des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales;
- «2. Servir de guide et de modèle aux individus et aux groupes du monde entier dans leur lutte pour le respect des Droits de l'Homme».

Ce Gouvernement ajouta qu'on ne pouvait mieux exprimer l'opinion qu'on se fait de la nature et du but de la Déclaration qu'en citant les mots du Président Lincoln qui, au sujet de l'affirmation de l'égalité de tous qui figure dans la Déclaration d'indépendance des États-Unis, disait que les rédacteurs de cet instrument « n'avaient pas l'intention d'affirmer la contre-vérité manifeste selon laquelle tout le monde jouissait à l'époque de cette égalité, ni même d'affirmer qu'ils étaient prêts à conférer immédiatement cette égalité à tous. En fait, ils n'avaient pas le pouvoir de conférer ce don. Ils avaient simplement voulu énoncer un droit, pour que l'application de ce droit pût suivre aussi

² Document des Nations Unies E/CN.4/21 (1er juillet 1947), pp. 3, 6.

³ Conseil économique et social, Documents officiels, Sixième Session, Supplément 1 (E/600), p. 20.

⁴ Document des Nations Unies E/CN.4/82/Rev. 1 (22 avril 1948), p. 3.

rapidement que les circonstances le permettraient. Ils tenaient à formuler, à l'intention d'une société libre, un précepte modèle qui serait connu de tous, qui servirait constamment de guide. Ce devait être un but que l'on s'efforcerait constamment d'atteindre, sans jamais l'atteindre tout à fait, dont on approcherait constamment et dont l'influence, par là même, s'étendrait et se renforcerait constamment, augmentant le bonheur et le prix de la vie de tous les peuples, sans distinction de couleur ni de lieu.» ⁵

Le Gouvernement mexicain fit valoir que « l'utilité et l'importance de la Déclaration ne sont pas diminuées par l'absence de sanctions juridiques. Elle a une valeur intrinsèque réelle, parce qu'elle indique d'une manière précise quels sont les Droits de l'Homme et les Libertés fondamentales dont le respect doit être encouragé et développé, selon l'engagement qu'ont pris les États Membres en signant la Charte des Nations Unies; deuxièmement, parce qu'elle proclame solennellement devant le monde entier une norme de justice et de liberté qui doit servir de guide et de stimulant à la pratique des États et qui a la sanction de l'opinion publique internationale.» Dans ses observations, ce Gouvernement ajouta ce qui suit: « Si cette Déclaration n'impose pas d'obligations juridiques précises aux États Membres, il ne faut pas oublier que ceux-ci, en signant la Charte, ont promis de se conformer en toute bonne foi aux principes qui y sont énoncés, parmi lesquels figurent l'encouragement et le développement du respect des Droits de l'Homme ». 6 Plus prudent, le Royaume-Uni fit valoir que la Déclaration constituait « l'énoncé d'un idéal, un but que l'Humanité devrait s'efforcer d'atteindre, et en aucune facon un document qui crée des dispositions juridiques de caractère obligatoire, tel que le Pacte par exemple.» ⁷ Pour sa part, le Gouvernement suédois était disposé à aller beaucoup plus loin que les autres. Il déclara: « La Suède serait donc extrêmement heureuse de voir ces principes élevés jusqu'au plan international et devenus partie intégrante du Droit international.» 8 Le Gouvernement de la Nouvelle-Zélande prit une position plus nuancée et considéra que l'objet de la Déclaration devrait être d'« affirmer la base philosophique des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, définir respectivement leur substance et proclamer sous une forme accessible à tous les peuples du monde les objectifs des Nations Unies dans le domaine de ces Droits et Libertés fondamentaux »; il poursuivit en disant que « la Déclaration ne peut en soi imposer d'obligations juridiques aux États Membres ni entraîner de mesures d'application; cependant, elle peut, en ce qui concerne les Droits et Libertés que

⁵ Idem., pp. 18-20.

⁶ Document des Nations Unies E/CN.4/82/Add. 1 (16 avril 1948), p. 3.

⁷ Document des Nations Unies E/CN.4/82/Add. 9 (10 mai 1948), p. 2.

⁸ Document des Nations Unies E/CN.4/82/Add. 11 (19 mai 1948), p. 1.

le Pacte ne traite pas en détail, servir de guide pour l'interprétation des dispositions pertinentes de la Charte des Nations Unies.» 9

Au cours des débats qui eurent lieu à la Commission des Droits de l'Homme, le Professeur Cassin (France) fit observer ce qui suit:

« En ce qui concerne la force juridique de la Déclaration, deux thèses s'affrontent: d'aucuns envisagent la Déclaration comme un document d'interprétation pur et simple de la Charte et participant à ce titre de la nature de la Charte et de sa force obligatoire; d'autres y voient un document de pure forme, contenant l'expression d'un vœu, dont la seule influence morale serait ainsi limitée et qui n'aurait de valeur juridique que lorsque les principes qu'il contient seraient coulés dans un ou plusieurs pactes.» Le Gouvernement français est persuadé que la Déclaration « qui sera en quelque sorte l'explication des Droits de l'Homme qui existaient avant la Charte, et dont la protection incombe à tous les membres des Nations Unies en vertu de la Charte. aura dans une certaine mesure un caractère déclaratif. En conséquence, même en l'absence de tout pacte, si un État quelconque viole les Droits de l'Homme, les grands organes des Nations Unies auraient, de l'avis de la délégation française, le droit d'en connaître.» 10 M. Malik (Liban) déclara qu'il faudrait donner à la Déclaration « plus d'importance qu'à une résolution ordinaire... La Déclaration ne résulte pas simplement d'une résolution de l'Assemblée Générale, elle est destinée à poursuivre l'œuvre de la Charte et elle se place sur le même plan élevé.» 11

En outre, diverses opinions furent exposées sur la question au cours du débat final qui eut lieu à l'Assemblée Générale. Mme Roosevelt (États-Unis) dit que la Déclaration «n'était ni un traité ni un accord international et qu'elle n'avait pas force obligatoire; c'était plutôt l'énoncé de principes fondamentaux relatifs aux Droits inaliénables de la personne humaine, établissant un idéal commun pour tous les peuples et pour toutes les nations. Bien qu'elle n'eût pas force obligatoire en droit, la Déclaration aurait certainement un poids considérable. En l'adoptant, les États Membres, pour citer le Préambule, s'engageraient par l'enseignement et l'éducation à développer le respect de ces Droits et Libertés et d'en assurer, par des mesures progressives d'ordre national et international, la reconnaissance et l'application universelles et effectives, tant parmi la population des États Membres que même parmi celles des territoires placés sous leur juridiction.» M. Castberg (Norvège) estima que, bien que la Déclaration vise « à établir des normes morales plutôt qu'à imposer des obligations juridiques, elle aurait assurément une valeur pratique, puisqu'elle servirait sans aucun doute de base de discussion au sein des

⁹ Document des Nations Unies E/CN.4/82/Add. 12 (3 juin 1948), p. 4.

¹⁰ Document des Nations Unies E/CN.4/SR.48 (4 juin 1948), pp. 6 à 9.

¹¹ Document des Nations Unies E/CN.4/SR.50 (4 juin 1948), pp. 3 à 5.

Nations Unies pour toute question se rapportant aux Droits de l'Homme ».

M. Santa Cruz (Chili) fit observer que la Déclaration ne faisait que reprendre sous une forme plus explicite les Droits garantis par la Charte. En conséquence, « toute violation par un État des Droits énumérés dans la Déclaration équivaudrait à violer les principes de la Charte.» De même, M. Azkhoul (Liban) exprima l'avis que la Déclaration était « tout autre chose qu'un énoncé théorique, car aucun État ne pourrait en violer les principes sans violer en même temps les termes de la Charte. En fait, la résolution visant à l'adoption de la Déclaration allait bien au-delà d'une simple recommandation parce qu'il existait déià dans la Charte un endroit où s'insérerait tout naturellement une Déclaration des Droits de l'Homme. Les Droits de l'Homme sont mentionnés trop fréquemment dans le texte de la Charte pour qu'il n'en soit pas ainsi. L'accord au sujet des Droits de l'Homme qui se trouve implicitement contenu dans la Charte est repris en termes clairs dans la Déclaration.» M. Cassin (France) estima que la Déclaration donnait effet à la promesse faite à San Francisco. Elle était destinée à guider les Gouvernements dans la détermination de leur politique et dans l'élaboration de leur législation nationale. Sans doute une telle Déclaration n'aurait-elle aucune force cœrcitive en droit, mais elle aurait néanmoins une valeur très réelle parce que d'une part on pourrait la considérer comme étant une interprétation valable de la Charte des Nations Unies et en même temps un idéal commun vers lequel les lois de tous les États Membre des Nations Unies ne manqueraient pas d'aspirer et, d'autre part, bien qu'elle n'eût pas de pouvoir cœrcitif, on ne pourrait considérer qu'elle affaiblissait en aucune façon les engagements pris par les États qui avaient souscrit à la Charte des Nations Unies ». En revanche, M. Mayhew (Royaume-Uni) nia que la Déclaration « pût être considérée comme avant une autorité quelconque en droit en tant qu'interprétation des dispositions pertinentes de la Charte. Aucune résolution de l'Assemblée Générale ne pouvait créer d'obligation juridique. L'autorité morale du document que l'Assemblée avait adopté servirait cependant de guide pour les Gouvernements dans leurs efforts en vue de garantir l'exercice des Droits de l'Homme par leur législation et au moyen de leur pratique administrative et juridique ».

M. Dehousse (Belgique) établit une distinction « entre les principes qui seraient insérés dans la Déclaration. Certains d'entre eux ne feraient que répéter des règles qui déjà figuraient dans le Droit coutumier des Nations et qui étaient, en conséquence reconnus dans le Droit International non écrit. En les inscrivant expressément dans une Déclaration internationale, on ne pouvait priver ces règles du caractère obligatoire qu'elles possédaient déjà.»

« D'autres principes qui se trouvaient repris dans la Déclaration

n'appartenaient pas au Droit International coutumier et leur présence dans une Déclaration internationale ne suffirait certes pas à les rendre obligatoires. Toutefois, leur inclusion obligerait les États Membres à leur accorder une considération très sérieuse et cela pourrait amener les États Membres à se demander s'il n'y aurait pas lieu d'adapter leurs Constitutions et leurs lois à la Déclaration qu'ils avaient approuvée ».

« Il va de soi qu'aucun État Membre ne serait tenu de procéder à ces adaptations de sa législation ou de sa Constitution. Aucun État Membre, même s'il avait voté pour la Déclaration, ne serait juridiquement tenu de reprendre dans ses propres lois, les principes de la Déclaration, mais il aurait néanmoins l'obligation morale d'en tenir compte. En d'autres termes, la recommandation qui serait adoptée à l'issue des travaux du Comité ne manquerait pas de créer le commencement d'une obligation pour les États Membres des Nations Unies ». M. Dehousse ajouta que la Déclaration « aurait une force juridique incontestable. Sans avoir de caractère obligatoire au sens propre du terme, elle mettrait cependant à la charge des États Membres l'obligation de tenir compte des mesures qui devraient être prises à la suite de cette recommandation de l'Assemblée Générale ». 12

En présentant la Déclaration à l'Assemblée Générale en session plénière, L. Charles Malik (Liban), Président de la Troisième Commission par laquelle le projet avait été rédigé, rappela que « les Membres des Nations Unies se sont déjà solennellement engagés, en vertu de la Charte, à encourager le respect des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales. Mais, pour la première fois, les Droits de l'Homme et les Libertés fondamentales sont énumérés en détail. Chaque Gouvernement connaît donc à présent la portée précise de ses engagements et chaque citoven pourra s'élever contre son Gouvernement si celui-ci ne respecte pas ses engagements. La Déclaration agira ainsi comme un moyen de critique et de transformation de la pratique actuelle du droit ». M^{me} Roosevelt (États-Unis) fit observer que la Déclaration était « avant tout un énoncé des principes fondamentaux qui doivent servir de normes à tous les peuples. Cette Déclaration pourrait bien devenir la Grande Charte de l'Humanité ». Mme Roosevelt ajouta que « sa proclamation par l'Assemblée Générale devait avoir une importance comparable à celle de la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789, à la Proclamation des Droits qui figure dans la Déclaration d'Indépendance des États-Unis d'Amérique, et à des Déclarations correspondantes faites dans d'autres pays ».

M. Cassin (France) rappela l'opinion qu'il avait déjà exprimée et selon laquelle la Déclaration « avait une grande portée morale. De plus, si elle n'est pas aussi puissante et astreignante qu'une Convention, elle

¹² Assemblée générale, Documents officiels. Troisième session, Partie I, Troisième Commission, (pp. 32, 35, 51, 61, 64, 199 et 200.)

n'en a pas moins une valeur juridique, car elle est formulée dans une résolution de l'Assemblée qui a une valeur juridique de recommandation; elle est le développement de la Charte qui a incorporé les Droits de l'Homme au Droit International positif. Dès lors, on ne peut pas dire que la Déclaration soit un instrument purement académique. Ce n'est qu'un instrument potentiel qui, cependant, n'enlève rien aux obligations déià existantes en vertu de la Charte ». De même, M. Ugon (Uruguay) fit observer que « cette Déclaration constituera un complément normal de la Charte. Ainsi, la mise en valeur et le respect de ses dispositions deviendront une des obligations des États Membres ». Le Comte Carton de Wiart (Belgique) déclara que « dans certains milieux, on a reproché à la Déclaration des Droits de l'Homme d'être un document purement académique. Cela est erroné, car il v a dans cette Déclaration non seulement une valeur morale sans précédent, mais aussi un commencement de valeur juridique. L'homme de la rue qui se réclamera de cette Déclaration pourra appuyer sa protestation du poids de toutes les volontés concordantes des peuples et des Gouvernements des Nations Unies ». Lorsque l'Assemblée Générale approuva à l'unanimité la Déclaration, par 48 voix et 8 abstentions (celles du bloc soviétique, de l'Arabie séoudite et de l'Union Sud-Africaine), le Président de l'Assemblée Générale (M. Evatt, Australie) déclara que «l'adoption de la Déclaration à une forte majorité sans aucune opposition directe est une réalisation remarquable... un important progrès dans un long processus d'évolution ». Il ajouta que ce document « est renforcé par l'autorité que lui donne l'opinion de l'ensemble des Nations Unies, et des millions de personnes, hommes, femmes et enfants de toutes les parties du monde chercheront en lui une aide, un guide et une inspiration ». 13

Il est difficile de tirer des conclusions définitives de cet historique de la Déclaration. Il semble que l'on puisse affirmer que la Déclaration est un énoncé de principes généraux, qui développe en grand détail la signification des mots « Droits de l'Homme et Libertés fondamentales » qui figurent dans la Charte des Nations Unies. Comme la Déclaration fut adoptée à l'unanimité, sans une seule voix d'opposition, on peut la considérer comme étant l'interprétation la plus haute et la plus autorisée de la Charte. S'il est vrai qu'elle n'a pas force directement obligatoire pour les États Membres des Nations Unies, en revanche elle renforce les obligations auxquelles ils ont souscrit en vertu de la Charte, en rendant ces obligations plus précises. Les États Membres ne peuvent plus soutenir qu'ils ignoraient quels Droits de l'Homme ils s'étaient engagés à promouvoir en signant la Charte. Ils se sont accordés dans la Déclaration sur « un idéal commun », ils ont approuvé une

¹³ Assemblée Générale, Documents officiels, Troisième Session, première Partie, Séance plénière, pp. 860, 862, 866, 880, 887, 933 et 934.

liste de Droits et de Libertés fondamentaux, et ils ont accepté l'obligation « d'en assurer, par des mesures progressives d'ordre national et international, la reconnaissance et l'application universelles et effectives ».

La pratique des Nations Unies

La Déclaration a été constamment appliquée dans la pratique des Nations Unies, et même les États qui, au début, avaient exprimé des doutes sur la force juridique de cet instrument, n'ont pas hésité à l'invoquer et à accuser d'autres États d'avoir violé les obligations auxquelles ils avaient souscrit en l'adoptant. Les États-Unis, par exemple, l'ont invoquée dans l'affaire dite des « épouses de nationalité soviétique » avant même que l'encre des signatures apposées au bas de la Déclaration n'eût séché ¹⁴. Quant à l'Assemblée Générale, elle a adopté une résolution à ce sujet, déclarant que les mesures prises par le Gouvernement soviétique en vue d'empêcher les épouses de nationalité soviétique de quitter le territoire de l'URSS en compagnie de leurs maris étrangers n'étaient « pas conformes à la Charte », et à l'appui de cette conclusion, elle a cité les Articles 13 et 16 de la Déclaration. ¹⁵

L'Assemblée Générale a encore invoqué la Déclaration dans plusieurs résolutions ayant trait au traitement des populations d'Afrique du Sud originaires de l'Inde et du Pakistan ¹⁶, à l'administration du Sud-Ouest Africain ¹⁷, et aux mesures d'apartheid prises en Afrique du

¹⁴ Assemblée Générale, Documents officiels, Troisième Session, première Partie, Sixième Commission, pp. 735 à 739.

¹⁵ Assemblée Générale, Résolution 285 (III), 25 avril 1949; Assemblée Générale, Documents officiels, Troisième Session, deuxième Partie, Résolutions (A/900), pp. 34 et 35.

¹⁶ Assemblée Générale, Résolution 265 (III), 14 mai 1949; Assemblée Générale, Documents officiels, Troisième Session, deuxième Partie, Résolutions (A/900), p. 6. Assemblée Générale, Résolution 395 (V), 2 décembre 1950; Assemblée Générale, Documents officiels, Cinquième Session, Supplément 20 (A/1775), p. 24. Assemblée Générale, Résolution 511 (VI), 12 janvier 1952; Assemblée Générale, Documents officiels, Sixième Session Supplément 20 (A/2119), p. 11. Assemblée Générale, Documents officiels, Sixième Session Supplément 20 (A/2119), p. 11. Assemblée Générale, Résolution 615 (VII), 5 décembre 1952; Assemblée Générale, Documents officiels, septième Session, Supplément 20 (A/2361), p. 8. Assemblée Générale, Résolution 719 (VIII), 11 novembre 1953; Assemblée Générale, Documents officiels, Huitième Session, Supplément 17 (A/2630), pp. 5 & 6; Assemblée Générale, Résolution 1179 (XII), 26 novembre 1957; Assemblée Générale, Documents officiels, Douzième Session, Supplément 18 (A/3805), p. 8 Assemblée Générale, Résolution 1302 (XIII), 10 décembre 1958; Assemblée Générale, Documents officiels, Treizième Session, Supplément 18 (A/4090), p. 9. Assemblée Générale, Résolution 1597 (XV), 13 avril 1961; Assemblée Générale, documents officiels, Quinzième Session, Supplément 16 A (A/4684/Add. 1), p. 5. Assemblée Générale, Résolution 1662 (XVI), 28 novembre 1961; Assemblée Générale, Documents officiels, Seizième Session, Supplément 17 (A/5100), p. 10. Après 1961, l'Assemblée Générale a joint cette question à celle de l'apartheid.

¹⁷ Voir, par exemple, la Résolution 1142 B (XII) de l'Assemblée Générale,

Sud ¹⁸. Le Conseil de Sécurité a demandé à l'Afrique du Sud « de cesser immédiatement l'application de ces mesures discriminatoires et répressives qui sont contraires aux principes et aux buts de la Charte et qui violent ses obligations de Membre de l'Organisation des Nations Unies, ainsi que les dispositions de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme ». ¹⁹ Plus généralement, l'Assemblée Générale a condamné « toutes les manifestations et tous les actes de haine entre races, religions ou nationalités, dans les domaines politique, économique, social, éducatif et culturel de la vie de la société, en tant que violations de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme ». ²⁰

Toutes ces réalisations montrent que les Nations Unies accordent de plus en plus de poids à l'idée que la Déclaration a créé des obligations imprescriptibles dont la violation par un État Membre peut faire l'objet d'une condamnation sévère par l'Assemblée Générale. Il semble que l'on puisse aussi déduire cette conclusion de deux dispositions reprises dans les deux Déclarations adoptées par l'Assemblée Générale en 1960 et en 1963. C'est ainsi qu'en 1960, l'Assemblée Générale a proclamé à l'unanimité, dans le texte de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, que: « Tous les États doivent observer fidèlement et strictement les dispositions de la Charte des Nations Unies, de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et de la présente Déclaration sur la base de l'égalité, de la non-ingérence dans les affaires intérieures des États et du respect des droits souverains et de l'intégrité territoriale de tous les peuples ».21 Une déclaration analogue a été inscrite dans la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. 22 Ces deux

²⁵ octobre 1957; Assemblée Générale, Documents officiels, Douzième Session. Supplément 18 (A/3805), p. 25.

¹⁸ Voir, par exemple, la Résolution 721 (VIII) de l'Assemblée Générale, 8 décembre 1953; Assemblée Générale, Documents officiels, Huitième Session, Supplément 17 (A/2630), pp. 6 & 7.

¹⁹ Conseil de Sécurité, Résolution 182 (1963), 4 décembre 1963; Résolutions et décisions du Conseil de Sécurité, 1963 (S/INF/18/Rev. 1), pp. 8 à 10.

²⁰ Assemblée Générale, Résolution 1510 (XV), 12 décembre 1960; Assemblée Générale, Documents officiels, Quinzième session, Supplément 16 (A/4684), pp. 21 & 22. Voir aussi Assemblée Générale, Résolutions 1779 (XVII), 1780 (XVII) et 1781 (XVII) 7 décembre 1962; Assemblée Générale, Documents officiels, Dix-septième Session, Supplément 17 (A/5217), pp. 32 & 33.

²¹ Résolution 1514(XV) de l'Assemblée Générale, 14 décembre 1960; Assemblée Générale, Documents officiels, Quinzième Session, Supplément 16 (A/4684), pp. 66 & 67. Cette Déclaration a été adoptée par 89 voix et 9 abstentions (Australie, Belgique, Espagne, États-Unis d'Amérique, France, Portugal, République Dominicaine, Royaume-Uni et Union Sud-Africaine).

²² Assemblée Générale, Résolution 1904 (XVIII), 20 novembre 1963; Assemblée Générale, Documents officiels, Dix-huitième Session Supplément 15 (A/5515), pp. 35 à 37. Cette Déclaration a été adoptée à l'unanimité, l'Afrique du Sud n'ayant pas participé au vote.

Déclarations supplémentaires ont été mises en œuvre avec vigueur par l'Assemblée Générale et par le Conseil de Sécurité, spécialement dans l'Affaire Rhodésienne.²³

Conclusions

Les doutes auxquels auraient pu donner lieu en 1948 les effets pratiques de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme ont été balavés par la pratique constante et cohérente des Nations Unies. laquelle a donné à la Déclaration un statut presque aussi élevé qu'à la Charte elle-même. D'une part, la Déclaration tire sa force du fait qu'elle est une interprétation autorisée de la Charte. D'autre part, elle renforce les obligations découlant de la Charte en donnant une signification plus précise au texte très général de celle-ci. Peu à peu, l'Organisation des Nations Unies a imposé à ses Membres une interprétation plus vigoureuse de l'obligation qu'ils ont de respecter les Droits de l'Homme et les Libertés fondamentales, et presque tous les États Membres ont accepté cette extension graduelle des pouvoirs de l'Organisation dans ce domaine. De nombreuses règles traditionnelles du Droit International se sont trouvées modifiées par cette série d'événements, mais ceux qui recherchent avant tout la sanction de la tradition peuvent faire remonter ces nouvelles obligations au consentement des États Membres résultant de leur acceptation de la Charte, de leurs votes unanimes en faveur des trois Déclarations, et de leur approbation explicite ou tacite des décisions de l'Organisation qui postulent le caractère obligatoire des Déclarations.²⁴ Au cours d'une période assez brève, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme est ainsi devenue partie intégrante du Droit constitutionnel de la collectivité mondiale, et, en même temps que la Charte des Nations Unies, elle a acquis le caractère d'une loi mondiale qui l'emporte sur tous les autres instruments internationaux de même que sur la législation interne.

²⁸ Voir, par exemple, la résolution du Conseil de Sécurité du 16 décembre 1966, Document des Nations Unies S/RES/232 (16 décembre 1966).

²⁴ Les règles du Droit International qui se rapportent aux sources du Droit International sont suffisamment souples pour permettre — comme l'a laissé entendre M. Bin Cheng à l'égard du droit de l'espace — une création « instantanée » de règles juridiques nouvelles, et cela par consentement unanime, ou quasi-unanime. Si presque tous les États du Monde, et notamment toutes les grandes puissances, reconnaissent d'un commun accord que les règles incorporées à certaines Déclarations adoptées par l'Assemblée Générale ont pour eux un effet obligatoire, il en résulte que ces règles créent des obligations pour tous les États, même pour le petit nombre de ceux qui n'accepteraient pas cette interprétation. En matière de Droits de l'Homme, cette méthode s'est déjà trouvée appliquée d'un assez grand nombre de façons, et le fait que la Déclaration Universelle et les Déclarations ultérieures aient impliqué des obligations précises, qui ne sont limitées que par le caractère assez général du libellé de ces textes, est désormais très largement accepté.

LE DROIT D'ASILE ET L'ARTICLE 14 DE LA DÉCLARATION UNIVERSELLE DES DROITS DE L'HOMME

par

Le Prince Sadruddin Aga Khan *

Introduction

Alors que l'eternel problème des réfugiés n'a pas reçu de solution à l'époque actuelle, il est toutefois réconfortant de constater que le cas de ceux qui cherchent asile préoccupe la Communauté internationale. Il est donc tout à fait naturel que, lorsque la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme fut rédigée, elle comprît un article disposant expressément que « devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier d'un tel asile en d'autres pays ».

A l'époque contemporaine, la société a jugé nécessaire d'élaborer des définitions nettes grâce auxquelles ses lois et ses règlements puissent contenir les dispositions indispensables à la vie d'une collectivité bien organisée. C'est ainsi qu'on a défini le réfugié comme une personne qui se trouve éloignée de son ancienne patrie parce qu'elle craint d'être persécutée pour des raisons de race, de religion, de nationalité, d'opinion politique ou d'appartenance à un groupe social particulier, et qui ne peut ni ne veut se placer sous la protection de son pays d'origine.

Il va de soi qu'il existait déjà des réfugiés avant que cette définition n'en soit donnée. L'histoire rapporte comment certains groupes ont fui en des temps troublés parce que la vie ou les biens de leurs membres étaient en danger, ou parce qu'il ne leur était pas permis de vivre selon leur foi. Ils ont trouvé asile dans d'autres pays où ils ont très souvent reçu l'aide de personnes qui partageaient leurs idées ou leur foi religieuse. Cette générosité prenait une forme si active qu'elle était parfois considérée d'un œil soupçonneux par l'État que les réfugiés avaient fui, et dénoncée comme un acte inamical. Même à une époque plus récente, l'aide aux réfugiés a fait l'objet de nombreuses controverses. Les prises de position se sont cependant modifiées considérablement à cet égard; de plus en plus, on en est venu à considérer le problème des réfugiés comme une question qui intéresse la collectivité internationale tout entière et qui appelle des mesures purement humanitaires et apolitiques

^{*} Haut-Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés.

ainsi que le soutien et la collaboration de tous les États, quelle que soit leur attitude à l'égard des mobiles politiques ou autres qui sont à l'origine du problème. C'est dans cet esprit que l'on considère de nos jours, presque partout, les attributions du Haut-Commissaire. Il n'est pas rare de voir les pays d'origine de groupes de réfugiés exprimer publiquement leur reconnaissance pour tout ce qui a été entrepris par la collectivité internationale, en vue d'aider « ceux de leurs compatriotes qui ont quitté leur partie » (pour reprendre une expression souvent utilisée). Sans aucun doute, les pays sont sensibles au fait que les opérations de secours et de réinstallation sont des éléments positifs susceptibles de réduire les tensions qui existent dans la région. Ils savent que les projets d'assistance matérielle aideront les populations déplacées à se réinstaller pacifiquement dans le pays qui leur a donné asile et qu'en conséquence, les causes de trouble et d'agitation tendront à se faire moins nombreuses.

Un tel état d'esprit résulte d'une évolution graduelle de la conception que les pays se font des problèmes relatifs aux réfugiés, notamment de la protection et de l'assistance qui leur sont accordées.

Protection internationale des réfugiés

Dès la fin de la première guerre mondiale, une série d'instruments diplomatiques internationaux relatifs aux réfugiés ¹ furent adoptés et plusieurs organes intergouvernementaux furent créés l'un après l'autre afin d'assurer la protection internationale des réfugiés. ² Ces divers accords eurent d'abord pour objet la délivrance de certificats d'identité aux réfugiés afin qu'ils possèdent des documents de voyage. Plus tard, ces accords portèrent sur un domaine plus large, et notamment sur le statut juridique des réfugiés dans les pays où ils ont trouvé asile.

Il est nécessaire de rappeler que les réfugiés ne sont pas des étrangers ordinaires, et que les lois et règlements applicables aux étrangers

¹ Arrangement du 5 juillet 1922 relatif à la délivrance de certificats d'identité aux réfugiés russes (S.D.N., Recueil des Traités, Vol. 13, No 355); Arrangement du 31 mai 1924 relatif à la délivrance de certificats d'identité aux réfugiés arméniens (S.D.N., Document CL. 72 (a) 1924); Arrangement du 12 mai 1926 relatif à la délivrance des certificats d'identité aux réfugiés russes et arméniens, complétant et amendant les arrangements antérieurs (S.D.N. Recueil des Traités, Vol. 89, No. 2.004); Arrangement du 30 juin 1928 relatif au Statut juridique des réfugiés russes et arméniens (paragraphe 7) (S.D.N. Recueil des Traités, Vol. 89, No 2.005); Convention du 28 octobre 1933 relative au statut international des réfugiés (Article 3) (Idem, Vol. 159, No 3.663); Arrangement provisoire du 4 juillet 1936, concernant le statut des réfugiés provenant d'Allemagne, (Article 4) (Idem, Vol. 171, No 3952); Convention du 10 février 1938 relative au statut des réfugiés venus d'Allemagne (Article 5) (Idem, Vol. 192, No 4461); Convention du 28 juillet 1951, relative au statut des réfugiés (Organisation des Nations Unies, Recueil des Traités, Vol. 189, p. 137).

² Quant à la nature de cette protection internationale et ses rapports avec les Droits de l'Homme, voir ci-après pages 34-35).

sont très loin de convenir à la situation particulière dans laquelle ils se trouvent. Il était donc nécessaire de prendre un certain nombre de mesures qui leur assurent les Droits fondamentaux auxquels ils ont droit en tant qu'êtres humains, et notamment le droit au travail, l'accès aux tribunaux, le droit de posséder des biens, le droit d'avoir une personnalité juridique et un certain nombre de droits de caractère social. Ces divers droits sont maintenaent définis en détail dans la Convention internationale relative au statut des réfugiés, adoptée à Genève en 1951, à laquelle cinquante et un États sont actuellement parties.

Néanmoins, l'exigence la plus imprescriptible est celle qui impose de donner asile à tout réfugié. Autrement dit, le réfugié pénétrant sur le territoire d'un pays ne pourra pas être réfoulé vers son pays d'origine ou vers le pays d'où il s'est enfui, et il ne pourra pas non plus être ultérieurement expulsé de son pays d'asile vers un pays où il redoute d'être en butte à des persécutions.

Nous nous proposons, dans le présent article, d'examiner plus en détail les principes fondamentaux du droit d'asile et notamment la façon dont il en a été tenu compte dans divers instruments adoptés en matière de Droits de l'Homme:

La Conception traditionnelle du droit d'asile

Selon la conception traditionnelle, le « droit d'asile » est le droit souverain que possède un État d'accorder l'asile sur son territoire à des personnes qui se soustraient à la persécution. Étant donné qu'il s'agit de l'exercice d'un droit souverain, l'octroi de l'asile ne peut être considéré par d'autres États comme un acte illégal. Cette opinion traditionnelle se retrouve dans l'historique de l'article 14 de la Déclaration Universelle et aussi dans son libellé actuel. La première version qui fut rédigée en 1947 par la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies disposait que: « Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher et de recevoir asile en d'autres pays ». En 1948, lorsque ce texte fut étudié par l'Assemblée Générale, le mot « recevoir » fut remplacé par les mots « bénéficier de ». Selon la Déclaration, toute personne a donc le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile, mais non le droit de recevoir asile.

Evénements postérieurs à l'adoption de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme

a) Préparation d'un Projet de Déclaration sur le droit d'asile par les organes des Nations Unies.

Un an avant que la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme ne fût officiellement adoptée par l'Assemblée Générale à sa session de Paris en 1948, la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies décida « d'examiner aussitôt que possible la possibilité d'inclure dans la Charte des Droits de l'Homme, ou dans une convention spéciale élaborée à cette fin, des dispositions relatives au droit d'asile des réfugiés en butte à des persécutions ». 3 Pour de nombreuses raisons, on estima qu'il était préférable de rédiger une déclaration spéciale qui recut d'abord le nom de Déclaration sur le Droit d'asile et qui fut plus tard appelée Déclaration sur l'asile territorial. Ce texte fut examiné par un certain nombre de Commissions, sans jamais parvenir à être adopté. A l'heure actuelle, un texte a été rédigé par un groupe de travail de vingt membres créé par la Sixième Commission de l'Assemblée Générale 4 et il devrait être officiellement adopté par l'Assemblée lors de sa vingt-deuxième session (automne 1967). Il est assez caractéritique des conceptions actuelles en la matière d'y lire que l'octroi de l'asile est un acte pacifique et humanitaire et que, comme tel, il ne peut être considéré par d'autres États comme un acte inamical. L'article premier du projet de Déclaration réaffirme l'opinion traditionnelle selon laquelle l'asile accordé par un État dans l'exercice de sa souveraineté doit être respecté par tous les autres États. A l'article 2, la Déclaration dispose que la communauté internationale doit. sous réserve de la souveraineté des États... se préoccuper de la situation des personnes fondées à invoquer l'article 14 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. En outre, et toujours aux termes de cet article, lorsau'un pays éprouve des difficultés à donner ou à continuer de donner l'asile, les autres États doivent, individuellement ou part l'intermédiaire des Nations Unies, envisager les mesures qu'il y aurait lieu de prendre dans un esprit de solidarité internationale pour soulager le fardeau du pays qui accorde asile. Pour la personne qui recherche l'asile, c'est l'article 3 du Projet de déclaration qui est le plus important. Cet article dispose clairement qu'aucune personne fondée à invoquer l'article 14 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme ne sera soumise à des mesures telles que le refus d'admission à la frontière ou, si elle a déjà pénétré sur le territoire où elle cherche asile, le refoulement ou l'obligation de retourner dans un pays où elle pourrait être victime de persécutions (paragraphe 1). Il ne pourraêtre fait exception à ce principe que pour des raisons majeures de sécurité nationale ou de protection de la population, telles qu'un afflux massif de réfugiés (paragraphe 2). Si un État décide de faire ainsi exception à ce principe, il devra envisager la possibilité d'accorder à la personne intéressée, dans les conditions qui lui paraîtront appropriées, un asile provisoire

³ Document E/600, paragraphe 48.

⁴ Australie, Belgique, Bulgarie, Ceylan, Colombie, États-Unis d'Amérique, France, Hongrie, Irak, Japon, Mali, Mexique, Nigeria, Norvège, Philippines, République-Unie de Tanzanie, Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord, Soudan, Union des Républiques Socialistes Soviétiques, Vénézuela.

ou tout autre régime qui lui permettrait de se rendre dans un autre pays.

Le libellé actuel du Projet de déclaration n'est pas très différent de celui qu'avait déjà adopté la Commission des Droits de l'Homme en 1960. Aussi pourrait-il servir de modèle à des dispositions relatives à l'asile qui figureraient dans des instruments régionaux, particulièrement ceux destinés à s'appliquer à l'Asie et à l'Afrique. Les principes concernant le traitement des réfugiés, adoptés par le Comité consultatif juridique afro-asiatique à Bangkok en 1966, et le Projet de convention relatif au statut des réfugiés en Afrique, adopté à Addis Abéba en 1966 par une Commission d'experts juristes de l'Organisation de l'Unité Africaine, contiennent chacun un article sur le droit d'asile qui se rapproche beaucoup de l'article 3 du Projet de déclaration.

b) Le Droit d'asile dans la législation nationale

Avec le temps, d'assez nombreux pays ont pris l'initiative d'introduire dans leur Constitution ou dans leurs lois et règlements relatifs aux étrangers, des dispositions ayant trait à l'octroi de l'asile. Bien souvent, ces dispositions confèrent à l'individu le droit subjectif de recevoir asile en vertu de la législation nationale.⁵

c) Non-refoulement

L'acceptation toujours plus étendue du principe de non-refoulement constitue un autre événement fort important.

La Convention relative au statut des réfugiés, en date du 28 juillet 1951, dispose ce qui suit en son article 33:

- «1. Aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.»
- « 2. Le bénéfice de la présente disposition ne pourra toutefois être invoqué par un réfugié qu'il y aura des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou un délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays ».

Cet article est d'autant plus important que cinquante et un pays sont parties à la Convention et qu'en de nombreux cas ses dispositions sont devenues directement applicables en droit interne.

La communauté internationale a réaffirmé à diverses reprises le caractère fondamental de la Convention de 1951 et, par là, du prin-

⁵ Voir P. Weis: Territorial Asylum, Indian Journal of International Law, avril 1966, pp. 173 à 180: P. Mertens: Le droit d'asile en Belgique à l'heure de la révision constitutionnelle. Revue belge de Droit international 1966-1-pp. 218 à 247.

cipe de non-refoulement qui y est incorporé. C'est ainsi que, dans sa résolution 1959 (XVIII) en date du 12 décembre 1963, l'Assemblée Générale des Nations Unies a invité les États Membres de l'Organisation des Nations Unies ou de ses institutions spécialisées à continuer de prêter leur concours à la solution des problèmes de réfugiés... en améliorant le statut juridique des réfugiés résidant sur leur territoire, spécialement dans de nouvelles situations de réfugiés, entre autres en adhérant, le cas échéant, à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et en traitant les nouveaux problèmes de réfugiés conformément aux principes et à l'esprit de la Convention. Le caractère fondamental de cette convention a lui aussi été reconnu à l'échelon régional dans des résolutions adoptées par l'Assemblée des Chefs d'État et de Gouvernement de l'Organisation de l'Unité Africaine.6

L'importance toute spéciale du principe de non-refoulement a été expressément reconnue, elle aussi, dans l'Acte final de la Conférence qui a adopté la Convention du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides. Alors que cette Convention réglemente le statut juridique des apatrides au moyen de dispositions analogues à celles de la Convention de 1951 sur les réfugiés, elle ne contient aucune disposition correspondant à son article 33. La Conférence a expliqué dans les termes suivants pourquoi elle n'avait pas adopté de dispositions de ce genre:

« La Conférence

Constatant que l'article 33 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés exprime un principe généralement accepté selon lequel un État ne devrait en aucune façon expulser ou refouler une personne vers les frontières de territoires où sa vie ou sa liberté seraient menacées en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social donné ou de ses opinions politiques,

A estimé qu'il n'était pas nécessaire d'inclure dans la Convention relative au statut des apatrides un article équivalent à l'article 33 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés ».

D'autre part, le principe du non-refoulement a trouvé une autre expression dans les articles sur le droit d'asile adoptés par le Comité consultatif juridique afro-asiatique, et aussi dans l'article sur le droit d'asile contenu dans le Projet de convention relatif au statut des réfugiés en Afrique. C'est dans l'article 3 du Projet de déclaration sur l'asile territorial, auquel nous avons déjà fait allusion, qu'il a trouvé son expression la plus complète.

⁶ Résolution No 26 du 24 octobre 1965: Résolution de la Convention sur le statut des réfugiés en Afrique, adoptée par l'Assemblée des Chefs d'État et de Gouvernement à sa Troisième session ordinaire, tenue à Addis Abéba du 5 au 9 novembre 1966.

⁷ Nations Unies, Recueil des Traités, Vol. 360, p. 117.

⁸ Voir ci-dessus.

Conclusion — Les Droits de l'Homme et le réfugié

S'il est vrai que pour le réfugié, le droit d'asile est d'une importance essentielle, il existe aussi, dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, d'autres dispositions qui s'appliquent particulièrement à sa situation.

Au début de ce siècle, de nombreuses personnes contraintes de fuir leur patrie et, par là, de perdre le droit à la protection de leur Gouvernement, se trouvèrent dans la situation extrêment difficile où elles ne pouvaient se réclamer des Droits fondamentaux leur permettant de continuer à vivre. Aujourd'hui, les Droits fondamentaux des réfugiés sont définis dans des instruments internationaux et dans le droit interne: la protection juridique leur est accordée au nom de la communauté internationale. Conformément à son statut 9, le Haut-Commissaire pour les Réfugiés est appelé à assurer la protection des réfugiés relevant du Haut-Commissariat. Un aspect important de son activité — elle fait l'obiet d'une mention particulière dans son statut — consiste à poursuivre la conclusion et la ratification de Conventions internationales pour la protection des réfugiés. La principale Convention internationale de ce type est la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut du réfugié; elle prévoit l'octroi de Droits fondamentaux aux réfugiés dans leur pays d'asile et énonce les normes minimales qui leur seront appliquées relativement à un grand nombre de questions qui ont trait à leur vie quotidienne. La Préambule de la Convention se réfère, dans son tout premier paragraphe, à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, et on peut considérer cette Convention comme un effort fait par la communauté internationale en vue de définir et de protéger les Droits fondamentaux de l'Homme qui est Réfugié. Toutefois, la Convention contient une réserve qui a pour effet de limiter son application aux événements survenus avant le 1er janvier 1951, et elle permet aux États de limiter géographiquement son application. Afin de porter remède à cette situation et de rendre la Convention applicable à de nouvelles situations de réfugiés, le Protocole relatif au statut des réfugiés du 31 janvier 1967 fut élaboré puis transmis pour acceptation aux Gouvernements par le Secrétaire Général des Nations Unies 10 et il est maintenant entré en vigueur.

La protection internationale offerte par le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés, notamment en ce qu'elle a pour effet de promouvoir l'adoption d'instruments internationaux dans ce domaine et de chercher à assurer que les réfugiés soient traités selon les

⁹ Annexe à la Résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies No 428 (V) en date du 14 décembre 1950.

¹⁰ Agissant en vertu de la Résolution 2198 (XXI) de l'Assemblée Générale en date du 16 décembre 1966. Pour l'historique du Protocole, se reporter aux documents A/AC./XXX.96/INF.40 et A/AC.96.346.

normes minimales énoncées dans ces instruments, fournit également un exemple pratique de l'œuvre réalisée dans le domaine des Droits de l'Homme. En effet, la création du Haut-Commissariat tire son origine d'une résolution de la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies.

En dehors du domaine purement juridique, le Haut-Commissaire a pour tâche d'exécuter des programmes d'assistance matérielle. Ces programmes visent à fournir aux réfugiés l'aide initiale nécessaire leur permettant de subvenir eux-mêmes à leurs besoins et de s'établir dans le pays d'asile. Une aide de cette nature est le préalable nécessaire à la jouissance des Droits de l'Homme par les réfugiés.

On ne saurait donc douter que l'œuvre humanitaire poursuivie par la communauté internationale en faveur des réfugiés représente une contribution essentiellement pratique à la mise en œuvre de nombreux principes fondamentaux énoncés dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. En effet, tous nos efforts visent à donner à celui qui a quitté sa patrie en tant que réfugié la possibilité de vivre dignement et de jouir de tous les Droits fondamentaux qui appartiennent à tout être humain.

L'ÉLABORATION DE L'ARTICLE 17 DE LA DÉCLARATION UNIVERSELLE DES DROITS DE L'HOMME

par

JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *

Il n'est certainement pas facile, aujourd'hui, de mesurer les énormes difficultés de tous ordres, philosophique, politique, moral et même littéraire, qu'il a fallu surmonter pour arriver à formuler, quelques années seulement après la fin de la seconde guerre mondiale, dans un monde profondément divisé et au sein d'une assemblée réunissant des hommes issus des cultures les plus opposées, un catalogue des Droits qui doivent être tenus pour inhérents à la condition humaine. Je considère comme un privilège le fait d'avoir pu participer à cette expérience extraordinaire en qualité de délégué de mon pays à la troisième session de l'Assemblée Générale des Nations Unies.

L'Organisation mondiale née à San Francisco n'avait pas encore les vastes proportions qu'elle a atteintes aujourd'hui. Elle ne comptait alors que cinquante-huit États Membres parmi lesquels étaient dèjà des pays voués au libéralisme économique le plus orthodoxe comme des membres du bloc communiste, des représentants de la culture occidentale comme des civilisations orientales millénaires, des peuples qui avaient déjà parcouru un long chemin sur la voie de la démocratie comme d'autres qui en commençaient le dur apprentissage.

Dans ces conditions, tout devenait matière à polémique: l'ampleur et le poids de l'autorité des parents sur leurs enfants et du mari sur sa femme; la définition du terme de « détention arbitraire »; le droit de prendre part à la direction des affaires de son pays; la notion même d'égalité des individus...

On ne manquait pas de se heurter aux mêmes difficultés lorsqu'on cherchait à identifier le droit fondamental pour toute personne humaine de posséder les biens nécessaires à son existence, à en définir les limites, et à lui donner des garanties, en essayant de

^{*} Professeur à l'Université de Montevideo, ancien doyen de la faculté des sciences humaines, délégué de l'Uruguay à l'Assemblée Générale des Nations Unies et à la dixième Conférence interaméricaine.

trouver une formule qui, sans être trop vague, pût être admise par toutes les civilisations, par toutes les conceptions politiques, par tous les systèmes économiques représentés à cette assemblée.

Nous allons essayer de retracer brièvement les étapes qui conduisirent à l'adoption de l'article 17 de la Déclaration Universelle.

Quand le projet de « Déclaration internationale des Droits de l'Homme » fut soumis à l'examen de la troisième Commission de la troisième session de l'Assemblée Générale des Nations Unies (Paris, septembre 1948), il représentait le terme d'une longue procédure.

La Commission des Droits de l'Homme, qui avait été chargée de préparer ce document, l'avait présenté au Conseil économique et social à sa session de Genève, du 2 au 17 décembre 1947.

Dans cette première version, le texte relatif au droit de propriété constituait l'article 14 et avait la teneur suivante:

Article 14. — Tout homme a le droit de posséder des biens conformément aux lois du pays où ces biens sont sis. Nul ne peut être privé arbitrairement de ses biens

Trois idées centrales avaient inspiré ce texte:

- a) Le droit de posséder des biens personnels (M. Cassin insistait pour que, dans la version française, on emploie l'expression « Tout homme a le droit de propriété ») est considéré comme inhérent à la condition humaine, ainsi que l'énonce la Déclaration;
- b) La « lex loci » définira la portée du droit de propriété;
- c) La protection légale du droit de propriété doit fournir une garantie efficace contre la privation arbitraire des biens.

Au cours de ses travaux, la Commission avait déjà établi clairement une distinction — comme elle devait le faire à nouveau plus tard, à la session de Paris — entre le terme « arbitraire » et le terme « illégal ». On peut en effet concevoir une privation de biens qui soit inattaquable du point de vue de la légalité, mais qui soit nettement arbitraire dans tous les cas où la loi appliquée ne correspond pas à certains critères d'équité ou de justice.

Cette première version du texte ne précisait pas si chaque personne avait droit à un certain minimum de biens; elle n'établissait pas non plus de façon incontestable si la propriété devait être individuelle ou pouvait être collective. Au surplus, sauf en ce qui concerne l'interdiction de la privation arbitraire de ses biens, la « personne » titulaire de ce droit restait absolument soumise, quant à l'étendue de ce droit, aux dispositions de la loi du lieu où ces biens étaient sis.

Lors de sa session tenue à Lake Success (du 24 mai au 18 juin 1948), la Commission revisa le texte de cet article 14, qui devint l'article 15 du projet.

Dans sa nouvelle version, l'article 15 avait la teneur suivante:

- Article 15. 1. Toute personne a le droit de posséder des biens, aussi bien seule qu'en collectivité.
 - 2. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété.

La Commission arriva à cette formule après avoir repoussé une proposition de l'Union soviétique à libeller l'article 15 dans les termes suivants:

- Article 15. 1. Toute personne a le droit de posséder des biens, aussi bien seule qu'en collectivité, conformément aux lois du pays où ces biens sont sis.
- 2. Nul ne peut être privé de sa propriété arbitrairement, c'est-à-dire illégalement.

Les différences existant entre le texte approuvé par la Commission et la modification proposée par l'Union soviétique font bien ressortir l'intention des auteurs du projet adopté:

- a) La concession faite au régime communiste consiste au maximum à admettre que le droit de propriété pouvait être aussi bien « personnel » que « collectif », ou, en d'autres termes, qu'il fallait remplir la condition, considérée indispensable pour la dignité de son existence, que la personne dispose de biens propres, aussi bien dans le cas où elle exerce ce droit de propriété individuellement que dans le cas où elle l'exerce en association avec autrui. Il ne fut pas stipulé, par contre, que toute personne devait pouvoir disposer d'un certain minimum de biens ayant le caractère d'une propriété personnelle.
- b) Le rejet de la proposition tendant à ajouter au premier paragraphe de l'article l'expression « conformément aux lois du pays où ces biens sont sis» montrait que la Commission voulait placer la Déclaration au-dessus des lois nationales, de telle façon qu'il soit possible de les attaquer dans les cas où, en raison de la situation faite au droit de propriété, elles apparaîtraient comme incompatibles avec les buts visés par la Déclaration.
- c) En répétant la proposition qui tendait à ajouter au second paragraphe de l'article, après le mot « arbitrairement », les mots « c'est-à-dire illégalement », la Commission réaffirmait le critère selon lequel la loi peut être arbitraire, et affirmait qu'en privant une personne de ses biens, en vertu d'une loi arbitraire, on porterait atteinte à l'esprit et aux buts de la Déclaration.

Signalons en outre que dans cet article 15 comme dans les autres articles du projet, la Commission remplaça, lors de cette réunion de Lake Success, le terme « homme » par le terme « personne », qui sera finalement adopté dans la Déclaration, sans préciser si ce terme est employé dans le sens restreint de « personne humaine » ou si au contraire, dans certains articles, il peut et doit être entendu dans le sens plus large de « sujet de droit ».

Au cours de cette même année 1948, pendant laquelle eut lieu la session de Lake Success et devait se tenir la troisième Assemblée Générale des Nations Unies, les États américains, réunis à la Conférence interaméricaine de Bogota, approuvèrent une « Déclaration américaine des Droits et des Devoirs fondamentaux de l'Homme ».

L'article XXIII de ce document traitait du droit de propriété dans les termes suivants:

Article XXIII: Toute personne a le droit de posséder personnellement des biens pour les besoins essentiels d'une vie décente, qui contribuent à assurer la dignité de la personne humaine et du fover.

Cette formule diffère considérablement, aussi bien par son libellé que par son esprit, du texte élaboré par la Commission des Droits de l'Homme.

Il apparaît immédiatement qu'elle ne mentionne que la propriété « personnelle », sans faire aucune allusion à la propriété « collective » ou « en association avec autrui ». En outre, elle ne proclame pas la défense ou la protection générale du droit de propriété, mais affirme le droit de toute personne à posséder à titre personnel un certain minimum de biens matériels: ceux qui sont nécessaires pour faire face aux exigences d'une « vie décente ». Le caractère subjectif de cette dernière notion tend cependant à être corrigé par le dernier membre de phrase.

Nous avons rappelé le document de Bogota parce que sa teneur, si différente de celle de la formule adoptée par la Commission des Droits de l'Homme, devait influer sur les débats de Paris.

En effet, la troisième Assemblée Générale s'étant réunie en septembre 1948 au Palais de Chaillot et ayant transmis le projet de Déclaration universelle à la troisième Commission, deux amendements furent déposés, respectivement par les délégations de Cuba et du Chili et qui s'inspirent directement de la formule adoptée dans la Déclaration américaine.

L'amendement cubain était rédigé dans les termes suivants:

- Article 15. 1. Toute personne a le droit de posséder, aussi bien seule qu'en collectivité, les biens correspondant aux besoins essentiels d'une vie décente, qui contribuent à assurer la dignité de la personne humaine et du fover.
- 2. Toute personne a droit à la protection de la loi contre la confiscation arbitraire de la propriété.

Ce texte résulte d'un compromis assez peu réussi entre la Déclaration américaine et le projet de la Commission:

1. En son premier alinéa, il incorpore au texte de la Déclaration américaine la précision selon laquelle la possession des biens indispensables pour assurer les besoins essentiels de la vie peut être individuelle ou collective. Il semblerait qu'il n'existe aucune compatibilité entre le régime de possession collective et la propriété des biens nécessaires pour assurer les besoins essentiels de la vie. Même l'Union Soviétique a dû comprendre que lorsqu'il s'agit des biens indispensables à l'existence, il faut admettre la propriété individuelle. Le texte mentionne d'autre part « la possession » de biens et non pas « la propriété » de ces biens, distinction qui est de la plus haute importance dans nos pays.

2. Dans le second alinéa, en affirmant l'existence d'un droit « à la protection de la loi contre la confiscation arbitraire », le texte fait disparaître la distinction très utile et très nécessaire entre « l'arbitraire » et « l'illégalité » que la Commission des Droits de l'Homme avait établie.

Ouant à l'amendement chilien, il avait la teneur suivante:

Article 15. — Toute personne a le droit de posséder les biens correspondant aux besoins essentiels d'une vie décente, qui contribuent à assurer la dignité de la personne et du foyer; elle ne pourra pas être privée arbitrairement de ces biens.

Cette formule est en fait une transcription de l'article XXIII de la Déclaration américaine, auquel s'ajoute l'affirmation que nul ne peut être privé arbitrairement des biens indispensables pour faire face aux besoins essentiels d'une vie décente, ce qui signifie que la protection contre la confiscation arbitraire se limite à ces biens.

Les débats de la troisième Commission montrèrent bien qu'aucun des textes proposés ne lui donnait vraiment satisfaction.

Naturellement, l'Union soviétique et les autres pays placés sous son influence proposaient avec insistance que la reconnaissance du droit de propriété ainsi que sa protection demeurent limitées à ce que prescrit la législation nationale dans chaque cas, ce qui équivalait simplement à entériner, au moyen d'un instrument international, les dispositions pertinentes des droits internes...

Certains représentants opposèrent à cette tendance la notion d'« arbitraire » entendue comme facteur limitatif de la notion de « légalité », jusqu'à ce qu'il soit parfaitement établi qu'aucune restriction apportée au droit de posséder des biens ne pourrait se réclamer de l'esprit ni de la lettre de la Déclaration pour la simple raison qu'elle serait instituée par une loi nationale. Celle-ci pourrait en effet être de caractère « arbitraire ».

L'amendement cubain fut repoussé à une forte majorité (23 voix contre, 3 voix pour et 13 abstentions pour le premier alinéa; 19 voix contre, 10 pour et 8 abstentions pour le second alinéa), ce qui amena le Chili à retirer le sien.

La Commission considéra que ce texte ne constituait pas une large reconnaissance du droit de propriété, mais simplement du droit à un minimum de propriété, et qu'il garantissait seulement ce minimum.

Une proposition du représentant d'Haïti, formulée au cours des discussions, aurait pu enrichir le texte final de la déclaration si elle avait été assez profondément amendée. Le représentant de l'Australie, reprenant une critique faite au projet de la Commission et selon laquelle ce projet paraissait empreint d'un individualisme excessif, avait déclaré que puisqu'il s'agissait d'une Déclaration des Droits de l'Homme, il n'était pas surprenant que l'on accentue le ton

individualiste de ce qu'elle proclamait. Le représentant d'Haïti, commentant cette déclaration et la modifiant en partie, émit l'avis qu'il faudrait ajouter à l'article 15 une indication selon laquelle le droit de propriété devait être exercé « conformément à l'intérêt général ».

Cette précision importante réapparut ensuite dans un nouveau libellé de l'article 15, proposé par le représentant de la Belgique à titre de compromis, à savoir:

Article 15: Le droit à la propriété est reconnu à toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, dans les limites de l'intérêt général.

Une différence considérable sépare évidemment les deux énoncés: alors que pour Haïti, le droit de propriété doit être exercé conformément à l'intérêt général, le compromis présenté par la Belgique sous-entend l'idée que la reconnaissance même du droit de propriété est restreinte par les exigences de l'intérêt général.

Cette proposition de compromis de la Belgique comprenait en outre une modification du texte français présentée par l'Uruguay et tendant à ce qu'il soit fait mention du « droit de propriété » et non du « droit de posséder des biens », seule modification apportée au projet original lequel, en définitive, fut approuvé. La différence de fond entre les notions juridiques de « possession » et de « propriété » explique le sens de cet amendement, qui bénéficia de l'appui de la France et fut adoptée dans le texte final de la Déclaration, sur la proposition du représentant de la Grèce.

La Commission repoussa la formule de compromis proposée par la Belgique pour deux raisons:

- a) Certains membres de la Commission estimaient que la mention des limites imposées par l'intérêt général était inutile en vertu des dispositions de l'article 27 du projet de Déclaration.
- b) D'autres représentants considéraient que la mention de «l'intérêt général» devait se rapporter à l'exercice du droit de propriété et non à la reconnaissance de ce droit.

La Déclaration aurait peut-être gagné en précision et son individualisme excessif aurait été atténué si, comme le souligna avec justesse le délégué du Liban, l'amendement proposé par le représentant d'Haïti avait été formulé de façon négative, c'est-à-dire en affirmant que le droit de propriété ne peut être exercé à l'encontre de l'intérêt général. Une telle addition aurait enrichi l'article 15 de la Déclaration, dont le texte aurait été plus conforme aux notions qui prévalent actuellement en la matière.

En définitive, l'article relatif au droit de propriété, qui devint l'article 17 de la Déclaration, fut adopté dans le libellé suivant; sa portée ressort clairement des délibérations au cours desquelles il fut élaboré:

- Article 17. 1. Toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité a droit à la propriété.
 - 2. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété.

Ce texte pourrait être plus proche d'une relative perfection si les trois notions suivantes y figuraient:

- 1. La reconnaissance du droit de chaque individu à un minimum de propriété individuelle, dans la mesure nécessaire pour assurer la dignité de son existence.
- 2. La proclamation claire et nette du principe selon lequel le droit de propriété ne doit pas être exercé à l'encontre de l'intérêt général, afin de révéler ainsi la « fonction sociale » que doit remplir la propriété.
- 3. La précision que la privation des biens à l'exception de ceux qui sont indispensables pour assurer une vie décente n'est pas « arbitraire » quand elle est fondée sur des considérations d'intérêt général et accompagnée d'une juste indemnisation.

On ne saurait nier cependant le progrès notable que représente, en 1948, l'adoption de la formule que nous venons d'analyser. C'est aux nouvelles générations qu'il appartient de l'améliorer et de créer les instruments juridiques et politiques les plus propres à en assurer progressivement la mise en œuvre effective.

LIBERTÉ DE PENSÉE, DE CONSCIENCE ET DE RELIGION

par Morris B. Abram *

Les Droits de l'Homme sont des Droits fondamentaux qui devraient être assurés à tout être humain du seul fait qu'il appartient au genre humain, et chaque société devrait en conséquence les reconnaître à ses membres si elle veut être véritablement humaine. Au nombre de ces Droits figurent les droits à la liberté de pensée, de conscience et de religion. Ils ont été énoncés sous des formes variées dans de nombreuses déclarations de Droits, telles que le Bill of Rights aux États-Unis ou la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen en France, qui ont accompagné la lutte pour la liberté au cours des derniers siècles. Pendant toute cette période on s'est constamment efforcé de leur assurer une reconnaissance et une application internationales. La protection des minorités religieuses, par exemple, a été inscrite dans de nombreux traités de paix européens, depuis le Traité de Westphalie, en 1648, jusqu'au Traité de Versailles, en 1919. Dans la ligne de cette évolution historique, deux événements récents auront probablement une influence durable. L'un est l'adoption en 1948 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, dont l'Assemblée Générale des Nations Unies, a proclamé qu'elle devrait être l'idéal commun de tous les peuples et de toutes les Nations. En son article 18 (qui a inspiré un instrument juridique, le Pacte international relatif aux Droits Civils et Politiques), la Déclaration stipule que:

« Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction seule ou en commun, tant en public qu'en privé, par l'enseignement, les pratiques, le culte et l'accomplissement des rites. »

Le second événement réside dans les progrès réalisés en vue de l'adoption de la Convention sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance religieuse, qui laisse espérer une coopération inter-

^{*} Avocat, Ancien Membre de la Sous-Commission des Nations Unies sur la discrimination et la protection des minorités. Délégué à la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies.

nationale, prenant la forme de mesures susceptibles d'assurer l'application des normes relatives à la liberté religieuse énoncées dans la Déclaration des Droits de l'Homme. Il fait suite à la résolution prise par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 7 décembre 1962 au sujet de cette Convention et de la Convention parallèle sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, et aux délibérations de la Commission des Droits de l'Homme qui, lors de sa session tenue en février-mars 1967 à Genève, a adopté un texte comprenant un préambule et douze articles. La Commission a transmis ce texte à l'Assemblée Générale pour examen et approbation.

La présente étude se divise en quatre parties. Dans la première, nous examinerons la notion de droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. Cet examen nous conduira d'une part à exposer la distinction entre la liberté positive et la liberté négative et d'autre part à préciser le sens de « Droit de l'Homme », sa portée et ses limites. Dans la seconde partie, nous retracerons brièvement l'évolution de cette notion en Europe occidentale. Dans la troisième, nous passerons en revue certaines des idées et des lignes directrices qui se dégagent de l'interprétation de la notion de liberté religieuse par les Nations Unies au cours de vingt années de pratique de l'article 18. Dans la quatrième et dernière partie, nous présenterons les principaux éléments de la Convention sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance religieuse qui, à notre avis, est actuellement à la pointe du combat en vue d'affermir la liberté religieuse dans la communauté internationale.

I. La liberté de pensée, de conscience et de religion dans ses aspects positifs et négatifs.

Un témoignage certain de la force morale du droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion est donné par l'hommage verbal qui lui est rendu même par les États qui le violent systématiquement. En outre, malgré des querelles inévitables au sujet de questions accessoires, on reconnaît de plus en plus largement l'importance et la portée précise de ce droit.

C'est ainsi que l'on a admis que toute manifestation de la liberté peut recevoir une interprétation positive et une interprétation négative, soit la «liberté de faire» et «le droit de ne pas faire» quelque chose. Le concept de liberté positive découle essentiellement de l'idée qu'être libre, c'est avoir la possibilité de poursuivre les buts et les objectifs que l'on a choisis. Dans cette perspective, la liberté de pensée, de conscience et de religion impose à toute société d'instaurer des conditions qui permettent le libre essor de la

pensée et de la recherche créatrices, des aspirations religieuses et de la pratique des rites, de la conscience et de son expression. Au nombre de ces conditions figure la structure légale et politique, mais aussi nécessairement, comme Aristote et Marx l'ont enseigné, la situation économique et sociale qui exercent une influence capitale sur la vie religieuse ou intellectuelle, de même que ces éléments subtils de l'atmosphère culturelle et de la vie publique qui déforment ou entravent, favorisent ou renforcent l'activité religieuse et intellectuelle.

Le concept de liberté négative découle essentiellement de l'idée qu'être libre, c'est avoir le droit d'échapper à toute immixtion dans sa vie privée ou à toute coercition. Dans le domaine plus précis de la liberté de pensée, de conscience et de religion, il s'agit surtout de défendre la conscience individuelle ainsi que les convictions et pratiques religieuses à caractère coercitif de la société, en particulier de l'État.

Bien que les rapports entre ces deux aspects de la liberté, leur équivalence ou leur indépendance, aient suscité une masse d'écrits polémiques, dans la pratique toutes les activités tendant à l'élimination de l'intolérance et de la discrimination religieuses ont eu des aspects à la fois positifs et négatifs: amélioration des possibilités d'exprimer ses sentiments religieux dans les sociétés, et renforcement des sauvegardes juridiques protégeant l'individu contre l'exercice des pouvoirs de coercition.

La portée du droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion

La Déclaration Universelle donne à l'idée de liberté de pensée, de conscience et de religion, qui a toujours vécu dans le cœur de l'homme, la qualité de droit inhérent à la personne humaine. Pour le philosophe du droit britannique, H.L.A. Hart, toute affirmation d'un droit détermine à qui revient la charge de la preuve, autrement dit détermine a priori la pratique sociale à suivre lorsqu'il faut choisir entre des revendications, des intérêts et des priorités qui s'opposent. Reconnaître la liberté de pensée, de conscience et de religion comme un droit inhérent à la personne humaine n'en fait pas une liberté absolue, mais permet d'imposer des restrictions sévères et des critères rigoureux à toute considération que l'on pourrait invoquer pour justifier une atteinte à l'exercice de ce droit. Comme les Droits de l'Homme représentent les normes morales minimales de la société humaine, ils ne peuvent être enfreints que pour des raisons valables nées d'un conflit de droits ou d'une situation morale exceptionnelle. Les considérations d'ordre pratique qui déterminent la décision apparaissent alors dans la définition des limites qui peuvent être apportées à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

Il s'ensuit que l'affirmation du droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion n'empêche pas qu'il existe des raisons valables de restreindre l'exercice de cette liberté. Un professeur ayant des vues personnelles hétérodoxes sur la matière qu'il enseigne doit néanmoins bien connaître les vues plus orthodoxes qui prévalent; de même, un professeur enseignant dans un séminaire religieux peut être tenu de donner son adhésion aux doctrines de la religion du séminaire. Et ce n'est pas faire preuve de discrimination que de comprendre que, dans tout ordre social, celui qui exprime son dissentiment risque nécessairement de se rendre impopulaire.

L'article 18 du Pacte relatif aux Droits Civils et Politiques reconnaît le caractère inévitable de ces limites ainsi que la mesure de celles qui sont permises. Il stipule que la liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet que des seules restrictions qui sont nécessaires « à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui ».

Reconnaître l'existence de limites à l'exercice de tout droit, même d'un droit si sacré que celui de la liberté de pensée, de conscience et de religion, comporte le risque de le voir compromis par l'imposition de restrictions. Devant ce risque, l'ultime sauvegarde réside dans la faculté d'appréciation et dans la vigilance des hommes.

La liberté de pensée, de conscience et de religion sous-entend dans tous les cas la liberté d'exprimer une pensée, de manifester une conscience et de professeur une religion. La liberté qui existe dans une société se mesure par le degré et la variété de ses manifestations. Certains ont même donné à entendre qu'il ne peut v avoir immixtion dans la liberté de pensée ou de conscience proprement dite, puisque en dehors de certaines incursions fantastiques dans le domaine de l'introspection personnelle, qui relèvent de la science fiction, toute atteinte à cette liberté est impossible. Ainsi raisonnait Metternich lorsqu'il disait qu'il n'hésiterait pas à accorder la liberté de « pensée », si on pouvait seulement bannir toute expression d'une pensée hétérodoxe. Cependant, l'atteinte à la liberté de pensée peut aller encore plus loin que l'interdiction d'exprimer une pensée. La coercition peut s'exercer non seulement au sujet de l'expression d'opinions; elle peut même exclure le droit de se taire et obliger l'individu à reconnaître expressément un dogme ou à renier explicitement une hérésie. L'histoire de l'intolérance, aussi bien religieuse que séculière, prouve le bienfondé des instruments tels que la Déclaration Universelle, qui reconnaissent non seulement la liberté d'expression, mais aussi la liberté de pensée et de conscience.

II. La liberté de pensée en Europe occidentale

L'effort entrepris par les Nations Unies pour défendre le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion s'inspire inévitablement, dans une large mesure, de la sagesse collective acquise par les Nations occidentales, en particulier les Nations européennes, et par leurs principales religions historiques au cours de l'Histoire mouvementée mêlée d'intolérance et de persécution qu'elles ont connue et de la lutte qu'elles ont menée pour la liberté. Bien que la liberté soit un idéal universel qui s'exprime dans des sentiments et des habitudes que l'on retrouve partout dans le monde, ce n'est pas simplement « par arrogance ou par provincialisme », comme l'a écrit l'historien John Plamenatz, que l'Europe soutient que les concepts de liberté religieuse, tels qu'ils sont actuellement formulés et énoncés « commencent lentement à apparaître en Occident au cours des seizième et dix-septième siècles ».

Au moment où elle commença à apparaître, l'idée de liberté religieuse n'avait guère de rapport avec le droit de l'individu à la liberté de pensée, de conscience ou de religion; elle se référait exclusivement aux droits de l'Église face au pouvoir temporel. Toutefois, comme l'Église considérait qu'il n'y avait qu'une seule véritable Église — opinion soutenue par les Catholiques, les Luthériens, les Anglicans et les Calvinistes, chacun de leur côté — et que la véritable Église enseigne les dogmes nécessaires au salut, elle considérait comme indéfendable le droit pour l'individu de rejeter cette vérité. C'est pourquoi une action coercitive pour la défense des seuls vrais dogmes religieux semblait fondée en raison. Au contraire, pour de nombreuses religions historiques extraeuropéennes qui se sont développées sans avoir le sentiment de posséder la vérité religieuse exclusive, la question de la tolérance religieuse ne s'est pas posée avec la même acuité.

La persistance, pendant tout le seizième siècle, de plusieurs églises chrétiennes dont chacune prétendait être la seule Église véritable, renforça encore le besoin pratique de tolérance religieuse. Les principaux arguments en faveur de la tolérance au seizième siècle étaient d'ordre politique; ils ne se fondaient pas sur un besoin de diversité, sur la faillibilité d'une conviction ou sur les droits de l'individu, mais tendaient à s'opposer à la persécution religieuse parce que cette persécution était politiquement nuisible, contraire au bon sens, inefficace ou vouée à l'échec. S'il existe à

l'intérieur d'un État plusieurs groupes religieux puissants, la tolérance devient un moyen commode de réaliser l'intégration politique et même d'éviter la guerre civile. Si plusieurs États souverains puissants se sont voués à des convictions religieuses exclusives différentes, alors, à moins de s'engager dans une guerre interminable, il faut arriver à établir une certaine stratégie de la coexistence entre ces religions. Le motif de considérer la tolérance comme une nécessité stratégique acquit une force nouvelle du fait de la lassitude et des horreurs des guerres et persécutions religieuses continuelles. Par une ironie du sort, on a rarement admis que ce motif pouvait être valable aussi bien à l'époque des idéologies qu'à celle de la foi.

Le mouvement de tolérance religieuse du seizième siècle ne s'inspirait pas seulement de motifs politiques, mais aussi d'une préoccupation de « pureté et sincérité des convictions religieuses ». Car aux yeux du vrai croyant, s'il y a contrainte, la qualité de la croyance est amoindrie. Il y a là même une bonne illustration de l'idée générale selon laquelle la contrainte en matière de conviction, de conscience ou de religion, va à l'encontre de son propre objet. Elle peut obtenir un consentement verbal, mais souvent au prix d'une telle apathie, d'un tel ressentiment ou d'une telle méfiance qu'elle empêche l'avènement de la véritable communauté de foi qui est son objectif.

Le principe classique du droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion, distinct de la nécessité de la tolérance et de la vanité ou du danger de la persécution, a été formulé par les théoriciens du Droit naturel, tels que John Locke. A leur avis, l'essence de l'individu, dont découle l'autorité légitime de la société, s'oppose de façon absolue à toute tentative d'immixtion dans les pensées ou les convictions d'une personne.

Depuis le dix-septième siècle, où les idées de liberté religieuse se sont formées, on a justifié de bien des façons différentes le droit à la liberté de pensée, de conscience ou de croyance. Certains, tels que Mill, ont souligné la faillibilité de la pensée et des convictions humaines; d'autres, comme Dewey, ont mis en avant les avantages sociaux qui découlent de la pluralité des convictions et du libre examen; d'autres encore ont évalué les risques comparés pour l'ordre social d'une politique de liberté ou d'une politique de répression. Une conclusion se dégage de ces justifications nombreuses et variées: c'est que l'acceptation du droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ne postule pas de fondement théologique, séculier ou philosophique unique. Les défenseurs de l'idéal de liberté et des institutions qui la garantissent ne partagent pas, et n'ont pas besoin de partager, les mêmes croyances métaphysiques, théologiques ou psychologiques; en revanche, ils

reconnaissent ensemble la valeur de la liberté dans la vie en collectivité et en apprécient les fruits pour la société et l'individu. Une preuve magistrale en a été donnée dans la récente déclaration sur la liberté religieuse du Concile du Vatican. Ce texte, qui s'inscrit dans la tradition catholique romaine, est cependant compatible avec d'autres positions théologiques et laïques.

Le Concile du Vatican

Dans cette Déclaration, le Synode du Vatican déclare que l'être humain a droit à la liberté religieuse. Ce droit a pour fondement la dignité même de l'Homme. Il est important de relever que ce droit n'entre pas nécessairement en conflit avec l'affirmation de l'Église selon laquelle elle possède la vérité doctrinale, ni avec l'obligation de rechercher la vérité religieuse. Il repose au contraire sur la reconnaissance de l'idée que la dignité de l'Homme exige que l'usage de la liberté dans la société ne puisse être limité par l'existence de cette vérité. Le Synode déclare en outre que l'obligation de rechercher la vérité religieuse postule que l'individu échappe à toute contrainte.

La Déclaration fournit à l'Église des directives importantes en ce qui concerne le dialogue entre les Chrétiens et l'Œcuménisme, les conceptions générales en matière d'éducation, les attitudes à l'égard des religions autres que chrétiennes et bien d'autres questions encore. Son importance internationale réside cependant dans le fait qu'elle constitue un exemple instructif de la façon dont des institutions religieuses ou athées peuvent affirmer, dans le cadre de leur héritage véritable, les principes sur lesquels repose la liberté de pensée, de conscience et de religion. Le Judaïsme, l'Islam, le Marxisme et d'autres mouvements religieux ou laïques ont prétendu détenir la vérité finale, ont affirmé, d'une part, que la possession de cette vérité donnait une position spéciale aux croyants et aux non-croyants, et d'autre part, qu'ils étaient en faveur de la liberté de pensée, de conscience et de religion de tous les hommes.

Bien que le Concile du Vatican ait fait œuvre de pionnier en trouvant un moyen terme entre les exigences de la continuité institutionnelle et doctrinale et les revendications de la liberté religieuse, il a consacré aussi l'effort entrepris par l'Église pour reconnaître à son tour un droit antérieurement affirmé par la tradition laïque, le Protestantisme, le Judaïsme et d'autres religions. Nul n'ignore que la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme a exercé une influence importante sur le Concile du Vatican, et il est donc intéressant de relever que le Concile, à son tour, a apporté un appui important à l'action des Nations Unies en

faveur de la liberté religieuse, en vue notamment de l'adoption de la Convention sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance religieuse.

III. L'action des Nations Unies

Alors que les Nations Unies se sont abondamment occupées des problèmes de discrimination raciale, leur activité en matière de liberté religieuse a été extrêmement limitée. Un effort considérable a été entrepris en vue de préciser des concepts et de délimiter des problèmes généraux à l'occasion de l'élaboration de l'article 18 de la Déclaration Universelle et du Pacte relatif aux Droits civils et politiques, de la préparation de l'Étude des mesures discriminatoires dans le domaine de la liberté de religion et des pratiques religieuses par la Sous-Commission de la lutte contre la discrimination et de la protection des minorités, et aussi, et plus spécialement, de la rédaction du projet de Convention sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance religieuse. La complexité des questions en jeu, lorsqu'il s'agit d'élaborer des normes de liberté religieuse pour une collectivité mondiale ayant des convictions et des institutions différentes, apparaît nettement si on examine, ne fût-ce que brièvement, l'activité des Nations Unies dans ce domaine.

Il est évident, par exemple, qu'on ne saurait élaborer un modèle unique pour les relations entre l'Église et l'État dans tous les États membres. Le projet de Convention sur l'intolérance religieuse, par exemple, reconnaît en son article premier que:

« Ni l'établissement d'une religion ni la reconnaissance d'une religion ou d'une conviction par l'État, ni la séparation de l'Église et de l'État, ne seront considérées, en soi, comme des manifestations d'intolérance religieuse ou des mesures de discrimination fondées sur la religion ou la conviction;... »

Parmi les États Membres, il en est où l'Église et l'État sont complètement séparés, d'autres où plusieurs religions sont reconnues par l'État, et d'autres encore où il n'existe qu'une seule Église établie ou qu'une religion d'État. Bien que l'on ait souvent soutenu que l'existence de relations juridiques privilégiées conduit à un empiètement sur les droits des religions ou des convictions minoritaires, il semble difficile d'illustrer cet argument dans la pratique. Le Royaume-Uni, qui possède une Église établie, est généralement reconnu comme l'un des champions de la liberté religieuse. Par contre, ce n'est que récemment et après bien des hésitations que le Gouvernement espagnol a autorisé le culte public de confessions religieuses autres que l'Église établie. Autre exemple, des preuves évidentes attestent qu'en URSS, où l'Église est

complètement séparée de l'État, une discrimination a été exercée à l'encontre des croyants en général, et particulièrement à l'encontre de certains groupes religieux minoritaires. Ces pratiques discriminatoires contrastent vivement avec le comportement d'un autre pays communiste, la Pologne, où les controverses sur la liberté religieuse portent exclusivement sur des questions telles que le financement des écoles de la religion majoritaire, et où nul ne s'est jamais plaint de discrimination contre les religions minoritaires. Dans un autre pays encore, les États-Unis, où l'Église et l'État sont séparés, les limites de la liberté religieuse, telles qu'elles ressortent des décisions des tribunaux, semble être déterminées par le souci de protéger les droits des athées.

Il est facile de tirer la leçon de ces exemples: les éléments déterminants de la liberté religieuse d'une société sont non seulement le cadre juridique et la législation de l'État, mais aussi les mœurs de la société, notamment la valeur accordée à cette liberté par les principales religions et idéologies professées au sein de cette société même.

Le fait que la détermination des normes de liberté religieuse exige que soit exactement compris le rôle joué par la religion dans une société a été le thème central de l'Étude des mesures discriminatoires dans le domaine de la liberté de religion et des pratiques religieuses préparée par M. Arcot Krishnaswami, rapporteur spécial, à l'intention de la Sous-Commission de la lutte contre la discrimination et de la protection des minorités. Une documentation impressionnante a été présentée à l'appui de cette thèse, à l'occasion des cycles d'études régionaux des Droits de l'Homme organisés sous les auspices des Nations Unies en Afghanistan et au Sénégal: ceux-ci ont montré comment les normes adoptées en matière de liberté de pensée, de conscience et de religion sont liées aux questions de nationalisme et d'idéologie, en particulier dans les pays en voie de développement entre de nombreuses religions traditionnelles et le processus de modernisation. Il suffit de penser au statut religieux de la polygamie, qui peut en soi contrevenir à d'autres Droits de l'Homme; de même les jeûnes et tabous d'ordre religieux qui entravent la productivité. Le second est celui du rôle particulier que joue la religion établie dans les progrès du nationalisme culturel et de l'identité nationale, tels le rapport entre l'Islam et le nationalisme arabe. Le problème de la sauvegarde contre les dissidences se complique si les minorités religieuses sont exclues de l'effort en vue de formuler le principe de l'identité nationale naissante. Le troisième exemple est celui de nombreux pays en voie de développement, tels que la République du Viet-Nam, où la direction politique est associée à la direction religieuse. Faire le départ entre la protection accordée à l'expression religieuse et la fidélité exigée dans l'ordre politique, c'est demander à la sagesse des juges et des hommes politiques, de résoudre un problème ardu.

La prise de conscience de la diversité des formes que prend la liberté religieuse dans la communauté internationale n'enlève rien, cependant, à la nécessité de formuler des normes internationales explicites. C'est en raison justement de la complexité et de la diversité des mœurs nationales et religieuses que l'élaboration de normes pour l'interprétation du droit à la liberté de pensée, de conscience et de relgion revêt une importance capitale. Ces normes peuvent n'avoir que peu d'influence sur le comportement d'une société décidée à éliminer complètement toute pensée ou toute conviction dissidente, mais leur force est précieuse pour les États où le principe et la pratique de la liberté de pensée, de conscience et de religion sont reconnus, et où malgré cela se produisent des atteintes et des abus d'un caractère plus ou moins grave. En de tels cas, les normes et la sanction des Nations Unies servent de guides et d'aiguillon: elles sont un instrument permettant de mettre en parallèle la pratique condamnable et le principe moral professé, ou les abus commis dans un domaine et les agissements plus acceptables qui sont de règle dans un autre. Au milieu des hésitations et des querelles continuelles des États membres, elles peuvent servir de soutien à ceux qui désirent que leur société vive conformément aux normes proposées par la communauté internationale.

IV. Le projet de Convention contre l'intolérance religieuse

Le projet de Convention sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance religieuse, adopté par la Commission des Droits de l'Homme en mars 1967, est l'initiative la plus importante prise par les Nations Unies pour donner corps à l'affirmation contenue dans l'article 18 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. Par ses origines idéologiques et sa portée, il ressemble à bien des égards à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

L'expression d'« intolérance religieuse » est utilisée dans le projet de Convention dans deux acceptions importantes. Elle désigne d'une part la discrimination exercée à l'encontre des individus dans la vie civique, politique ou sociale en raison de leur religion, et d'autre part — et c'est en cela qu'elle constitue une innovation — la discrimination exercée à l'encontre des institutions et des pratiques de chaque religion particulière. Ces deux acceptions sont différentes et chaque forme de discrimination s'est produite

indépendamment de l'autre. La première acception se rapproche du concept que l'on trouve dans la Convention de l'OIT sur la discrimination en matière d'emploi et de profession, adoptée en 1958, et dans la Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement, adoptée en 1960, en ce que le nouveau projet de Convention proscrit toute discrimination fondée sur des raisons religieuses (ou d'autres raisons injustifiées). Ce projet fait cependant plus que proscrire la discrimination; il interdit les atteintes à la liberté de former sa conviction religieuse et de la manifester.

Après avoir défini, en son article I, l'expression « religion ou conviction » comme englobant les convictions « théistes, non théistes et athéistes », le projet de Convention définit en son article III la liberté religieuse de toute personne comme étant notamment « la liberté d'adhérer ou de ne pas adhérer à toute religion ou conviction et de changer de religion ou de conviction conformément à ce qu'exige sa conscience... ». Cette disposition pose un problème difficile aux États parties qui permettent d'adhérer à une conviction, mais non de l'abandonner, ou qui exercent une discrimination à l'encontre d'une personne qui change de religion ou de conviction. La définition contenue dans cet article s'étend également à la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, tant en public qu'en privé, ainsi que « la liberté d'exprimer son opinion sur des questions relatives à une religion ou une conviction ».

L'article III fait obligation aux États parties d'assurer à toute personne relevant de leur juridiction huit formes bien définies de liberté religieuse. De nombreux États qui accordent la première d'entre elles, c'est-à-dire « la liberté de pratiquer le culte », refusent la seconde, à savoir la liberté d'enseigner et de diffuser une religion ou une conviction et de former le personnel qui se destine à l'accomplissement des pratiques ou observances de cette religion ou conviction. La liste des conditions précises énoncées à l'article III, telles que le droit de publier des textes religieux en langue rituelle ou « d'importer les objets, aliments et autres articles et moyens généralement utilisés dans l'observance ou la pratique de cette religion ou conviction », fournit les critères d'ordre pratique qui peuvent être utilisés pour évaluer le degré de liberté religieuse, comme c'est le cas par exemple en ce qui concerne la liberté reconnue à la religion juive en Union soviétique.

L'article III stipule également, en tant qu'élément de la liberté en matière de religion, le droit de traduire « dans la vie publique, les préceptes de sa religion ou de sa conviction ». Comme la liberté de religion est liée de façon indivisible aux autres libertés civiques, il va de soi que la portée de cette disposition est immense. De même la liberté pour une personne « d'organiser et d'entretenir des associations... nationales et internationales ayant trait à sa religion ou à sa conviction... et de communiquer avec ses coreligionnaires ou ceux qui partagent la même conviction », représente une norme incompatible avec de nombreux aspects de toute société « fermée ».

Un élément intéressant de la Convention réside dans l'initiative que les États sont tenus de prendre conformément à l'article VI. Les États parties doivent s'engager « à adopter immédiatement des mesures efficaces... notamment dans les domaines de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et de l'information, en vue... de combattre les préjugés...». En outre, l'article IX stipule que «l'incitation à la haine qui risque de conduire à des actes de violence contre toute religion ou conviction ou contre ses adeptes. sera considérée comme un délit réprimé par la loi ». La référence précise dans cet article à des « actes de violence » diffère singulièrement de l'article IV correspondant de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, selon laquelle « les États parties sont tenus de considérer comme délit réprimé par la loi toute diffusion d'idées fondées sur la supériorité raciale ou la haine, l'incitation à la discrimination raciale, ainsi que les actes de violence ou l'incitation à de tels actes... ». L'article IX donne manifestement plus de poids que ce dernier texte au droit concurrent à la liberté d'expression. On peut justifier cette différence entre les deux Conventions en évoquant la nature propre des convictions religieuses. C'est un élément caractéristique de nombreuses religions que l'affirmation de leur vérité religieuse implique leur supériorité sur les autres. Par conséquent, si l'article de la Convention sur l'intolérance religieuse qui se rapporte à l'incitation avait été rédigé de la même façon que l'article correspondant de la Convention sur la discrimination raciale, un nombre important d'affirmations religieuses fondamentales qui n'ont aucune intention discriminatoire auraient été condamnées.

Comme je l'ai déjà dit, l'affirmation du droit à la liberté de religion nécessite la détermination de limites dans lesquelles ce droit peut s'exercer. L'article XII de la Convention permet à tout État partie « d'établir par la loi les limitations nécessaires à la protection de la sécurité, de la santé et de l'ordre publics ou de la morale, ou des libertés et droits individuels d'autrui, ou du bien-être général dans une société démocratique ». Les précédents que l'on trouve dans l'interprétation de ces limitations lors de jugements rendus dans des affaires intéressant les Droits de l'Homme dans des sociétés démocratiques n'ont pas une portée si vaste qu'elle enlève toute valeur aux prescriptions de la Convention ou lui fasse perdre sa force morale générale.

Mise en œuvre

Il est évident que la ratification de la Convention, son incorporation au Droit des différentes pays, et le respect dont elle sera entourée sont la mise en œuvre la plus efficace à laquelle, elle puisse prétendre. Cependant, comme on ne peut pas toujours être sûr que les États tiendront leurs engagements internationaux, il est nécessaire de prévoir des mesures qui permettront de leur demander des comptes, si c'est nécessaire. C'est pourquoi il faut espérer que l'Assemblée Générale des Nations Unies approuvera l'insertion dans la Convention de mesures relatives à la vérification de son application au moins aussi efficaces que celles qui sont énoncées dans la Convention sur la discrimination raciale. Ces mesures comprennent, outre l'obligation qui est faite aux Gouvernements de présenter des rapports, un droit de recours obligatoire d'un État contre un autre devant un organisme de conciliation international et devant la Cour Internationale de Justice, et un droit facultatif de pétition individuelle adressée à l'organisme de conciliation.

Outre ces mesures d'application de la Convention, il faut prévoir dans le cadre des Nations Unies d'autres programmes visant à promouvoir son esprit et à répandre la connaissance de ses objectifs. Les États pourraient ainsi offrir d'accueillir des cycles d'étude régionaux, et des bourses pourraient être accordées par les Nations Unies pour l'étude des problèmes dans ce domaine. Ces programmes pourraient être entrepris avant même le jour, peut-être lointain, où la Convention entrera en vigeur.

Conclusion

Nous venons d'analyser la notion de droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion, de rappeler son évolution dans la tradition occidentale, et nous avons esquissé certaines des leçons qui se dégagent de l'expérience des Nations Unies dans ce domaine et exposé les caractéristiques les plus marquantes du projet de Convention sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance religieuse; il convient peut-être pour conclure d'évoquer un certain nombre de questions qui relèvent directement de l'article 18 mais n'ont pas encore obtenu toute l'attention qu'elles méritent.

Alors que l'article 18 identifie trois libertés, la liberté de pensée, la liberté de conscience et la liberté de religion, c'est cette dernière qui a principalement retenu l'attention et suscité les préoccupations du monde. La liberté de conscience est bien entendu directement liée à la liberté de religion; cependant, son respect exige que soient résolus un certain nombre de problèmes nouveaux.

Parmi ces problèmes figure le droit des objecteurs de conscience de refuser de porter les armes. Les Nations Unies ne se sont encore que peu préoccupées de définir des normes dans ce domaine. La pratique varie selon les États, certains accordent l'exemption du service, d'autres imposent une autre forme de service national, d'autres enfin soumettent l'objecteur de conscience aux sanctions prévues par la loi.

Enfin. la création de conditions sociales qui permettent l'épanouissement de la liberté de pensée pose des problèmes sans précédent à notre siècle, qui est celui du progrès scientifique et technologique. Les nouvelles techniques de communication par satellite, par exemple, avec les perspectives qu'elles offrent à la propagande par-delà les frontières, sont une source de vives préoccupations internationales touchant le droit à la liberté de pensée. Ce problème international a pour pendant les problèmes analogues que posent dans chaque pays les possibilités des techniques nouvelles, éléctroniques et biologiques, qui permettent d'exercer une action sur la pensée. Il porte à croire que de nouveaux problèmes se poseront même dans les sociétés possédant des institutions libres bien développées quant à l'autorité à exercer sur les monopoles. Une autre question risque aussi de se poser au sujet de la position de l'Université et des problèmes relatifs à la liberté universitaire. Elle est liée à celle du besoin de liberté si nécessaire à une époque où la recherche a souvent un caractère

Alors même que nous nous efforçons d'exorciser la malédition séculaire de l'intolérance religieuse et de la persécution de la pensée, nous ne devons pas négliger la liste des problèmes nouveaux qui n'ont pas encore été abordés. La solution des problèmes anciens et nouveaux qui se posent dépend en fin de compte de la valeur que chaque collectivité politique accordera à la poursuite de la liberté.

UNE PRESSE LIBRE

par Lord Shawcross*

La liberté de la personne telle qu'en peuvent disposer les citoyens d'une démocratie pleinement évoluée a naturellement de nombreux aspects. Selon qu'on l'examine sous l'un ou sous l'autre d'entre eux, elle pourra paraître en conflit avec elle-même. Il en est particulièrement ainsi dans le cas de la liberté d'expression, dont la liberté de la presse n'est qu'un aspect, et qui fait toujours l'objet des mêmes discussions qu'à l'époque où Milton écrivit l'« Areopagitica ». Que la presse doive être libre dans une société libre est un axiome auquel nous autres Britanniques sommes toujours disposés à témoigner notre respect, du moins théorique. Toutefois, dans un certain nombre de pays qui se prétendent libres, ce n'est plus du tout évident. Dans quelle mesure la presse doit-elle être libre? La liberté absolue signifie l'anarchie absolue, et une liberté n'est tolérablé que dans la mesure où elle ne porte pas excessivement atteinte à une autre.

C'est dans ce contexte qu'il y a lieu d'examiner la question. Définir un éléphant est une entreprise fort difficile, et, cependant, la plupart des gens reconnaissent sans difficultés un éléphant quand ils en voient un. Il en va à peu près de même de la liberté de la presse. Pendant des années, voire pendant des siècles, on s'est efforcé, que ce soit dans de nombreuses constitutions, dans de nombreuses lois ou dans d'innombrables décisions de justice, de définir ce que l'on entend par liberté de la presse. Aucune des définitions données n'est cependant parfaite, car la liberté de la presse n'est pas un concept absolu qui se prête à une définition exacte. Il en va de la presse comme de l'éléphant: on peut généralement reconnaître à première vue, et dès que l'on y met le pied, un pays qui possède une presse libre. Parfois cependant, la législation d'un pays ne suffit pas à déterminer à coup sûr si cette liberté existe en fait ou non. Dans certains pays, la liberté de la presse a la valeur d'un dogme et s'exprime dans les termes les plus élevés, sans que la pratique connaisse effectivement l'exercice de la liberté proclamée. Tous les pays qui se prétendent démocratiques affirment leur foi en la liberté de la presse; il est manifeste que dans certains de ceux-ci cette foi soit plus théorique que dans d'autres.

^{*} Membre de la Commission internationale de Juristes, Président de Justice, Section nationale britannique de la Commission. Président de la Commission royale de la presse (1961-62).

La difficulté de définir la liberté de la presse consiste bien entendu en ce que cette liberté ne représente que l'un des aspects de la liberté de l'individu et de la personne. La liberté de la presse n'est donc pas un privilège qui s'attache spécialement aux journaux, bien que dans certains pays, une législation très détaillée et concernant expressément la presse s'efforce de garantir sa liberté et d'en réglementer l'exercice. Comme l'a dit l'Union de la Presse du Commonwealth dans une déclaration faite lors de son Congrès antillais de 1965, elle tire son origine du droit fondamental qu'a toute personne d'avoir librement et pleinement accès aux faits qui la concernent directement ou indirectement, et aussi de son droit particulier d'exprimer et publier son opinion sur ces faits et d'entendre et lire les opinions d'autrui. Étant donné que la liberté de la presse ne représente que l'un des aspects, encore qu'il soit fort important, du droit qu'a tout homme libre de recevoir et de communiquer des informations, il s'ensuit qu'elle ne saurait être limitée par l'existence de frontières nationales: sur ce point, cependant, des lois récentes adoptées au Canada et en Nouvelle-Zélande et qui semblent faire une discrimination à l'encontre des publications émanant de personnes non ressortissantes de ces pays, font peut-être exception à la reconnaissance inconditionnelle de la liberté que l'on s'attendrait à trouver dans de tels pays. Le droit de donner ou de recevoir des informations est un droit fondamental qui appartient à tous les citoyens du monde libre. En fait, la liberté dont jouit tout individu implique que la presse de son pays soit libre, car en réalité, pour l'individu, la presse est souvent le seul moyen de recevoir et d'exprimer des idées.

Il n'y a donc rien de surprenant à ce que la question ait fait l'objet de nombreux débats dans les milieux internationaux. En 1947 déjà, l'Assemblée Générale des Nations Unies adoptait la résolution suivante:

« La liberté de l'information est un droit fondamental de l'homme et elle est la pierre de touche de toutes les libertés à la défense desquelles les Nations Unies se sont vouées:

La liberté de l'information implique le droit de recueillir, transmettre et publier des nouvelles en tout lieu et sans entraves. Elle représente ainsi un élément essentiel de tout effort sérieux en vue de promouvoir la paix et le progrès dans le monde ».

L'année suivante, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme exprimait cette liberté en termes généraux, et maintenant, l'Article 19 du Pacte international relatif aux Droits civils et politiques, ouvert à la signature et déjà signé par un certain nombre d'États, énonce avec plus de détails la même affirmation, dans un libellé qui semble destiné à faire autorité parmi les textes internationaux:

« Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.

L'exercice des libertés prévues au paragraphe précédent comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions, qui doivent toutefois être expressément fixées par la Loi et qui sont nécessaires:

- a) Au respect des droits ou de la réputation d'autrui;
- b) A la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques ».

Tout ceci est bel et bon. Mais qui va définir le contenu de la Loi ou, ce qui est encore plus difficile, qui va dire ce qui est « nécessaire » aux fins autorisées? Dans la pratique, et tout au moins jusqu'à ce qu'une juridiction internationale pour la protection des Droits de l'Homme soit solidement établie, ce privilège appartiendra inévitablement au Gouvernement, au pouvoir législatif et aux tribunaux du pays dans lequel la question se posera. Or, on constate des differences notables dans la manière dont les Gouvernements traitent la question.

Cependant, les principes fondamentaux que tout pays devrait observer semblent assez clairs: les restrictions qui s'imposent doivent être clairement énoncées dans des textes adoptés par le pouvoir législatif et appliqués par les tribunaux ordinaires. Aucune autorisation préalable à l'impression ne doit être exigée; il ne doit v avoir aucune censure: le pouvoir exécutif ne doit prendre aucune mesure de caractère arbitraire. Si la publication contrevient à la loi, les tribunaux ordinaires du pays doivent être saisis du délit et il ne doit y avoir saisie, interdiction ou confiscation de la publication qu'en exécution d'une décision de justice. Les principes sont ainsi clairement posés, mais ils sont malheureusement encore très loin d'avoir recu une application universelle, et certains pays, même parmi ceux qui se considèrent comme libres, les traitent avec peu de respect. Dans un certain nombre de cas, on a fait usage de la censure pour des motifs politiques; des éditions de certains journaux ont été confisquées, des journaux ont parfois cessé de paraître ou ont été repris par des organes gouvernementaux.

Le 5 septembre 1964, la Commission internationale de Juristes a publié une communication générale, mais qui avait trait spécialement à la situation en Rhodésie du Sud. Il convient cependant de dire que la Rhodésie n'a pas été le seul pays à enfreindre ces principes. D'autres pays africains qui se sont donné un Gouvernement démocratique (mais qui ne l'ont pas toujours conservé) ont agi de manière non moins regrettable. Il en est de même de Gouvernements d'autres pays du monde libre. Il est certain que, dans les pays communistes, les principes de la liberté d'opinion et de la presse, tels que nous les concevons dans le présent article, ne sont absolument pas reconnus.

Il semble opportun d'examiner un peu plus longuement les domaines dans lesquels il est légitime de restreindre cette liberté. L'intérêt politique, au sens partisan du terme, n'en fait pas partie. Générale-

ment, les journaux avancent diverses opinions politiques qui reflètent les vues de leurs rédacteurs ou de leurs propriétaires. On ne peut nier au propriétaire d'un journal le droit d'utiliser celui-ci pour promouvoir ses propres opinions politiques ou telle autre opinion politique de son choix. Quelque regrettable que cela puisse paraître à tous ceux qui ont des opinions politiques différentes, dénier au propriétaire d'un journal le droit d'en faire usage comme organe de propagande, à ses propres fins ou aux fins du parti politique qui a son adhésion, reviendrait à refuser à l'individu le droit de s'exprimer librement. Le fait que des propriétaires de journaux utilisent ceux-ci en vue d'influer sur l'opinion politique du pavs ne peut donner lieu à objection que s'il existe un danger de voir la propriété des journaux passer aux mains d'un monopole. En ce cas, il peut être justifié d'adopter une législation pour empêcher le rachat de journaux existants ou pour rendre ce rachat plus difficile. Il convient toutefois d'ajouter que de telles lois seront rarement efficaces. Mais ce qui est manifestement intolérable, c'est la tentative faite par des tiers et ces tiers se trouvent généralement être les gens au pouvoir — pour influencer l'opinion de la presse et encore bien plus pour supprimer des journaux qui ont exprimé des vues critiquant l'équipe au pouvoir ou lui marquant une franche hostilité. On a vu de nombreux cas de ce genre où, pour des raisons partisanes à peine voilées, des mesures ont été prises contre des journaux à cause des opinions qu'ils avaient exprimées. Lorsque de telles mesures ont été prises, il convient de les blâmer vigoureusement comme l'expression d'un régime qui foule aux pieds les Droits fondamentaux de l'Homme et qui s'avance à grands pas dans la voie du gouvernement totalitaire.

J'en arrive maintenant à la publication de ce que l'on appelle les secrets d'État ou gouvernementaux, à savoir, les informations que possèdent les départements ministériels et qu'ils ne désirent pas voir dévoiler, ou les informations ayant trait à des questions internes intéressant les divers ministères. Dans de nombreux pays, au Royaume-Uni par exemple, il existe des textes qui interdisent la révélation de certains faits. Il ne s'agit pas ici d'une matière que l'on puisse laisser entièrement à la discrétion des journaux. Même dans l'hypothèse où tous les journaux sont loyaux et s'efforcent de promouvoir l'intérêt bien compris du pays, il n'en demeure pas moins que chaque rédacteur en chef peut fort bien, à un moment quelconque ne pas savoir complètement et pour chaque affaire particulière si la révélation de telle ou telle question est ou non de nature à porter atteinte aux intérêts de l'État. Il est donc nécessaire que la loi intervienne ici pour qu'un certain contrôle soit exercé.

Mais comment décidera-t-on qu'une question particulière tombe ou non sous le coup de la restriction légitime pouvant être apportée à la publication? Une telle décision ne pourra évidemment pas être prise simplement par le ministère intéressé, elle devra être de la compétence des tribunaux. En conséquence, celui qui sera accusé d'avoir, en publiant telle information, enfreint la législation sur les « secrets d'État » sera invité à prouver que l'intérêt national ou les intérêts privés légitimes confiés à l'État ne semblaient pas devoir être lésés par ladite publication, et que l'information a été transmise, reçue et publiée de bonne foi et dans l'intérêt général.

Les Gouvernements ont tendance à s'abriter derrière un rideau de secrets qui ne peut s'entrouvrir qu'à l'initiative des agents chargés de leurs relations extérieures, habitués de par leur formation à considérer qu'ils n'ont fait leur devoir que lorsqu'ils ont communiqué le moins d'informations possible. Il faut cependant remarquer qu'aux États-Unis, le Congrès est actuellement en train de suivre une voie tout à fait opposée. Le Sénat a récemment adopté un projet de loi (S. 1160) qui porte le titre significatif de « Projet de loi visant à définir et à protéger le droit du public à être informé ». Comme le veut le titre, ce projet vise à accroître le nombre des informations livrées au public à propos des actes de l'Exécutif. C'est un pas franchi dans la bonne direction.

Une autre partie intéressante du Droit public (et ici i'établis une distinction avec la législation, telle celle sur la diffamation, qui tend à protéger les droits de l'individu) est celle qui concerne les publications obscènes, les questions religieuses, etc., questions qui devraient demeurer entièrement étrangères à des considérations d'ordre politique bien que ce ne soit pas toujours le cas: il est difficile de généraliser quant à la manière dont ces questions devraient être traitées, puisque tout cela dépend dans une large mesure de la tradition du pays intéressé, de l'état de ses mœurs et de son évolution. Le Pacte international relatif aux Droits civils et politiques reconnaît expressément le droit pour un État d'imposer des restrictions nécessaires à la protection de l'ordre et de la moralité publics, et ce sont là évidemment des questions qui relèvent de normes très différentes selon les pays. En ce qui concerne l'ordre public, les États ont évidemment le droit de se protéger contre la trahison, la sédition ou les tentatives en vue de modifier la Constitution ou de constituer un Gouvernement autrement que par des movens légaux. Mais ce droit a souvent fait l'objet d'abus et a été exercé d'une manière qui, en fait, rend impossible la critique du Gouvernement au pouvoir. Peut-être la controverse porte-t-elle surtout sur la question de savoir si les restrictions que la loi impose doivent être appliquées a posteriori par l'imposition de peines sanctionnant des publications qui enfreignent les principes énoncés, ou si au contraire elles doivent être appliquées à priori au moyen d'un système de censure. D'une façon générale, il faut déplorer l'existence de la censure: à la différence des procédures a posteriori, celle-ci n'est pas une procédure judiciaire; elle est souvent arbitraire et administrée de façon capricieuse et, parfois même, elle n'est pas à l'abri d'influences politiques. D'autre part, on fait valoir non sans raison que la libre

publication de nouvelles de nature à porter atteinte à l'ordre et à la moralité publics peut avoir des effets à tel point dangereux qu'une simple peine infligée après coup constitue une protection insuffisante et incapable de remédier au mal déjà fait. On peut comprendre ce point de vue quand il s'applique, par exemple, à des questions relatives à la foi religieuse et à la morale, comme c'est le cas dans certains pays catholiques, et beaucoup de nouvelles librement publiées de nos jours dans certains pays dits « avancés » auraient été considérées comme exercice licencieux et non plus comme une liberté à l'époque où Milton écrivit l'« Areopagitica ».

La censure devient toutefois extrêmement dangereuse si elle permet au Gouvernement, au moyen de mesures purement administratives, d'interdire toute publication de nouvelles qui le critiquent ou le gênent, ou encore si elle étouffe toute possibilité de controverse légitime ou raisonnée, qu'il s'agisse de questions politiques, religieuses ou morales. Dans les démocraties modernes les plus éprises de progrès, où les libertés d'opinion et d'expression sont pleinement reconnues, il n'existe pas de censure. En fin de compte, la seule protection efficace contre les doctrines fallacieuses réside dans l'éducation et, par conséquent, dans une opinion publique capable de choisir.

En dehors de l'activité des pouvoirs publics en ce qui concerne l'ensemble de la communauté, il existe bien entendu un certain nombre de textes qui protègent à juste titre l'individu contre les atteintes que peuvent porter les journaux à sa liberté. L'exemple le plus évident est celui de la législation sur la diffamation. Tous les pays civilisés ont dans leur arsenal juridique des textes qui protègent la réputation de l'individu, mais le degré de contrainte que ces lois imposent à la presse varie beaucoup d'un cas à l'autre. Dans tous les cas où un individu se plaint que sa réputation a subi des atteintes, le journal devrait être tenu de prouver que ce qu'il a imprimé est vrai. La situation est plus délicate lorsque le journal, au moment de la publication, avait des motifs raisonnables de croire, et croyait en fait, que le contenu de son article était fondé bien qu'il s'avère en l'occurence qu'il s'était trompé ou du moins qu'il n'a pas été en mesure d'établir la véritè au moyen de preuves légalement admissibles. En pareil cas, l'individu lésé par la publication a-t-il droit à une indemnité? Il semble que jusqu'ici la plupart des législations aient répondu à cette question par l'affirmative, préférant restreindre la liberté de la presse que risquer de porter atteinte aux droits de l'individu. En Angleterre toutefois, un Groupe de travail de « JUSTICE ». Section nationale britanique de la Commission internationale de Juristes, convaincu que la presse souffrait de contraintes injustifiées dans son examen de certaines questions d'intérêt public, a recommandé que la loi soit modifiée et dispose sans équivoque que les journaux peuvent invoquer un « privilège qualifié », c'est-à-dire une sorte d'immunité soumise aux conditions qui sont ensuite précisées,

pour la publication d'informations concernant ou intéressant le public, à condition qu'elle soit faite de bonne foi et sans intention de nuire, et qu'elle soit fondée sur des éléments de preuves auxquelles on pouvait raisonnablement accorder confiance; ceci toutefois sous réserve que le journal, à la demande de la partie adverse, publie une lettre ou une déclaration rédigée en termes satisfaisants, dans laquelle il expliquerait son attitude ou démentirait l'information, particulièrement en retirant tout élément dont l'inexactitude serait démontrée et présentant des excuses pour l'avoir publié.

L'opinion publique est-elle préparée à un tel changement dans la législation? Ceci est moins certain. Il pourrait cependant être intéressant de remarquer qu'aux États-Unis la Cour Suprême a jugé qu'un « privilège qualifié » existe lorsque des déclarations diffamatoires ont été faites à propos de personnes occupant des fonctions publiques. Il est possible que cette imunité soit étendue à des cas mettant en cause des affaires publiques. La Cour suprême paraît assurément être en voie d'élargir son interprétation de la loi, comme elle l'a fait par exemple dans l'affaire récente New York Times c. Sullivan.

A l'inverse de cette tendance, on trouve le sentiment toujours plus répandu selon lequel il y aurait lieu de restreindre la liberté de la presse en vue d'assurer la protection de ce que l'on appelle le droit au respect de la vie privée. Il s'agit ici d'une question importante mais difficile. La notion d'un droit légal au respect de la vie privée a été reconnue à la fois dans la législation des États-Unis, dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et dans le Pacte international relatif aux Droits économiques, sociaux et culturels. Mais reconnaître ce droit et lui donner effet dans la pratique sont deux questions fort différentes. Aux États-Unis, les tribunaux sont habilités à accorder une indemnisation lorsque:

« une publicité injustifiée a été donnée aux affaires privées d'un individu qui ne peuvent aucunement intéresser de façon légitime le public, ou lorsque les activités privées d'un individu ont subi une atteinte injustifiée, constituant une insulte à son égard ou occasionnant à une personne d'une sensibilité normale, une souffrance morale, un sentiment de honte ou d'humiliation ».

Mais, demandera-t-on, qu'est-ce qu'une publicité « injustifiée »? Et quelles sont les affaires privées dans lesquelles le public n'a aucun intérêt « légitime »? A notre époque, à bien des égards si étrange, qu'entend-on par « une sensibilité normale »? Le fait qu'il soit nécessaire de proposer de telles définitions montre à quelles incertitudes devra nécessairement se heurter l'administration de la justice en la matière. De même, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme dispose que « Nul ne sera l'objet d'immixtion arbitraire dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteinte à son honneur et à sa réputation... » Mais qu'entend-on par immixtion « arbitraire »?

Le droit anglais n'est jamais allé aussi loin, encore qu'il ne soit pas sûr que, dans un cas extrême, la Chambre des Lords ne juge pas que les principes de la Common Law — « allant s'élargissant de précédent en précédent » — offrent une voie de recours. En deux affaires mettant en cause des personnages augustes, nos tribunaux au dix-neuvième siècle ont donné à entendre qu'un droit au respect de la vie privée pourrait exister. Lors de la maladie du Roi Georges III, Lord Eldon (faisant là une hypothèse) estima que si le médecin du roi avait pris des notes sur ses entretiens avec son malade et avait ensuite essayé de les publier, un tribunal aurait pu l'en empêcher. Ceci se passait à une époque où le fait de montrer les cicatrices laissées par une opération abdominale était tout à fait extraordinaire pour les gens de qualité. Plus tard, un éditeur chercha à publier les reproductions d'un certain nombre d'esquisses faites par le Prince Albert et la Reine Victoria, et représentant des événements de leur vie de famille, après avoir réussi d'une manière ou d'une autre à s'en emparer. En 1848, les tribunaux lui interdisent cette publication motif pris que ce qu'il se proposait de faire constituait une atteinte au droit au respect de la vie privée. Une décision analogue aurait fort bien pu être rendue récemment, alors que des travaux scolaires du Prince Charles faillirent être publiés, mais on recourut sans doute à une solution plus simple. La loi anglaise, comme chacun sait, pareille en cela à Dieu, ne tient pas compte de la qualité des personnes, il faudrait cependant qu'un plaideur soit bien sûr de lui et dispose de ressources financières fort importantes, pour tenter, par une action en justice, de convaincre la Chambre des Lords qu'il a droit, dans les conditions très différentes de notre époque, à la protection assurée à la Famile royale il y a cent ans.

Dans certains pays, mais pas au Royaume-Uni, on s'est efforcé de légiférer sur la question. Deux problèmes se posent, le plus difficile d'entre eux étant naturellement celui qui consiste à donner des définitions valables.

L'autre difficulté tient à l'évolution des mœurs. Le développement de moyens de communication de masse dont le dix-neuvième siècle ne pouvait pas même rêver, la télévision (sans même parler de Telstar), ainsi que le développement important des journaux populaires, nous a tous habitués à une part beaucoup plus grande de la publicité apportée à notre vie privée qu'il n'eût paru acceptable il y a moins d'un demisiècle; certains d'entre nous recherchent même ce genre de publicité. Ajoutons à cela le fait que la complexité toujours plus grande des sociétés modernes a provoqué d'une part une très nette augmentation du nombre des gens qui participent d'une manière ou d'une autre aux affaires publiques (qu'il s'agisse de la politique, de l'industrie ou de la vie mondaine) et d'autre part, en raison de l'influence plus grande de ces activités sur la vie de l'homme de la rue, elle a accru l'intérêt que porte le grand public au comportement de ces personnes. Il y a beau-

coup moins de place qu'autrefois dans le monde pour la vie privée. Quant à ceux qui participent à la vie publique, que ce soit par des activités politiques, industrielles ou libérales, ils deviennent pour le grand public objet d'intérêt. « Les gens en vue sont la chose du public ». Telle est la rançon de certaines positions élevées.

Ajoutons que la grande majorité des intéressés n'est que trop disposée à payer ce prix. C'est, je crois, à l'actrice de cinéma Mae West qu'il faut attribuer la phrase bien connue qu'« il vaut mieux passer en première page que passer inaperçu », et la plupart des gens qui occupent une situation en vue préférent que les journaux s'occupent un peu trop d'eux plutôt qu'en être entièrement oubliés. Les journaux, presque sans exception, ont une rubrique mondaine, qui peut se présenter sous des formes très diverses, mais qui est parmi les rubriques d'un journal moderne, celle qui a le plus de lecteurs.

Mais ceci ne signifie aucunement que le droit au respect de la vie privée ait disparu ou que les journaux ne commettent pas parfois des empiètements inadmissibles. S'il est vrai que le public a « le droit de savoir et d'être informé » d'une grande partie de ce qui se passe dans la vie des hommes et des femmes en vue, en revanche ces hommes et ces femmes ont droit au respect de leur vie privée, pour ce qui concerne leur vie familiale et les événements purement intimes, dans la mesure où ceux-ci n'intéresent le public en aucune façon.

Il y a quelques années, au Royaume-Uni, une Commission avait pris une position très nette quant à la législation sur la diffamation et s'était exprimée en ces termes dans son rapport:

«On se heurte à de grandes difficultés lorsque l'on veut donner une large définition de la diffamation qui servirait en matière pénale et civile et qui, tout en contribuant efficacement à freiner l'invasion injustifiée de la vie privée, ne porterait pas atteinte à la diffusion légitime de nouvelles qui sont d'intérêt public. Il nous semble cependant que les difficultés auxquelles notre Commission a dû faire face ne doivent pas faire obstacle à l'élaboration par la presse elle-même, d'une réglementation, ni l'empêcher de traiter du problème sur le plan disciplinaire ».

Les événements des dernières années ont confirmé l'exactitude de cette conclusion. La presse a créé un Conseil placé sous la présidence d'un ancien magistrat de la plus haute distinction et chargé d'assurer sa propre police en la matière, et on a pu récemment constater un progrès très net dans le comportement des journaux à cet égard.

S'il est vrai cependant que la presse, tout comme le simple citoyen qui exerce ses droits individuels, doit respecter la maxime « veille à ne point léser autrui en faisant usage de ton bien », en revanche dans les questions fondamentales qui ont trait à la politique et à la foi, la presse, tout comme le citoyen, doit demeurer libre et sans crainte. Il est de l'intérêt et du devoir des citoyens de tous les pays de veiller à ce que les pouvoirs publics reconnaissent ce principe fondamental.

LIBERTÉ DE RÉUNION ET D'ASSOCIATION

par T. O. Elias *

Dans l'étude succincte que nous consacrons à ces deux libertés inséparables l'une de l'autre que sont la liberté de réunion et la liberté d'association, nous chercherons à passer rapidement en revue les dispositions pertinentes des Conventions internationales et des Constitutions nationales les plus caractéristiques, ainsi que le sort qui a été réservé à la question dans un certain nombre de systèmes juridiques, puis nous en tirerons les conclusions qui nous paraissent s'imposer.

I. Les deux libertés dans les Conventions internationales

Examinons d'abord l'article 20 de la *Déclaration Universelle des Droits de l'Homme*, adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 10 décembre 1948, et dont le texte est le suivant:

- 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques.
 - 2. Nul ne peut être obligé de faire partie d'une association.

Nous serions bien inspirés de considérer aussi trois autres articles de la Déclaration de 1948, qui viennent compléter les dispositions si concises de l'article 20. Nous trouvons d'abord l'article 23 (4), aux termes duquel toute personne a le droit de fonder des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts; puis vient l'article 28, qui, afin de définir le contexte politique hors duquel il ne saurait y avoir à proprement parler d'exercice de ces deux libertés, dispose que toute personne a droit à ce que règne, sur le plan social et international, un ordre tel que les droits et les libertés énoncés dans la Déclaration puissent y trouver plein effet; c'est enfin l'article 29, qui impose des limitations à la fois logiques et inévitables à l'exercice de ces droits, et qui en assure notamment l'existence dans une atmosphère de liberté ordonnée en disposant ce qui suit:

^{*} Attorney General de la Fédération du Nigéria, Commissaire à la Justice.

- « 2. Dans l'exercice de ses droits et dans la jouissance de ses libertés, chacun n'est soumis qu'aux limitations établies par la loi exclusivement en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et dubien-être général dans une société démocratique.
- 3. Ces droits et libertés ne pourront en aucun cas s'exercer contrairement aux buts et aux principes des Nations Unies ».

Lorsque nous nous tournerons vers l'application pratique qui a été donnée à ces dispositions dans la législation nationale de certains pays, nous verrons combien il importe de garder toujours présent à l'esprit que la liberté de réunion et d'association implique un certain nombre de devoirs qui en sont inséparables, et qui sont parfaitement énoncés dans le dernier article de la Déclaration, l'article 30, dans la mise en garde suivante:

« Aucune disposition de la présente Déclaration ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et libertés qui y sont énoncés. ¹

Si nous examinons maintenant la Convention européenne pour la sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, nous constatons qu'en son article 11, elle lie la liberté de réunion et la liberté d'association dans les deux alinéas d'un même article, alors que ces deux libertés font l'objet d'articles séparés (21 et 22) dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adoptés par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 16 décembre 1966.² Toutefois, l'article 11 de la Convention européenne ne contient aucune disposition semblable à celle de l'alinéa 3 de l'article 22 de ce Pacte, qui fait référence à la Convention de 1948 de l'Organisation Internationale du Travail sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical.

¹« Dans sa récente publication intitulée « Primauté du Droit et Droits de l'Homme », la Commission internationale de Juristes a énoncé les propositions pertinentes suivantes:

Page 8, paragraphe 7: « Chacun a droit à liberté de réunion et d'association pacifiques et notamment celui d'ahérer au parti politique de son choix. Aucune disposition législative ou administrative ne doit donner la prépondérance à un quelconque parti politique dans l'appareil de l'État ».

A la page 10, paragraphe 6, on peut lire ce qui suit: « Un régime représentatif implique pour l'opposition le droit, accepté comme une pratique courante, de former dans le cadre des lois un ou plusieurs partis d'opposition capables et libres de se prononcer sur la politique du Gouvernement, sous réserve que la politique et l'action de ce ou de ces partis ne soient pas dirigées en vue de la destruction du système représentatif ni contre les principes de la Primauté du Droit ». Enfin, à la page 13, le paragraphe 3 (d) dispose que: « Le législatif doit... ne pas introduire de restrictions à la liberté de parole, à la liberté de réunion ou à la liberté d'association ».

² Pour le texte du Pacte, voir Revue de la Commission internationale de Juristes, Vol. VIII, No 1, été 1967, pp. 64 et ss.

Pour ce qui est de la liberté de réunion, l'article 18 du projet de Pacte des Droits de l'Homme (1950) dispose que:

« Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique... L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires... à la sécurité nationale, à l'ordre public, à la protection de la santé ou de la morale ou à la protection des droits et des libertés d'autrui ».

La Charte sociale européenne 3, qui est entrée en vigueur le 26 février 1965, reconnaît en son article 5, le droit de se syndiquer, autrement dit reconnaît aux travailleurs et aux employeurs la liberté de constituer des organisations locales, nationales et internationales, pour la protection de leurs intérêts économiques et sociaux, ainsi que la liberté d'adhérer à ces organisations. Cette Charte reprend les principes de la Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical adoptée par l'Organisation Internationale du Travail en 1948. Il y a lieu cependant de remarquer que la Convention de l'OIT énonce des droits spéciaux ainsi que des garanties propres à en assurer l'exercice.

Toutefois, l'article contient une double exception: la mesure dans laquelle les garanties prévues en cet article s'appliqueront à la police et aux forces armées sera déterminée par la législation ou la réglementation nationale. L'article 6, qui garantit le droit de négociation collective, vise à promouvoir: a) une procédure de consultation entre travailleurs et employeurs; b) une procédure de négociations volontaires entre les employeurs ou les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs, ayant pour objet la conclusion de conventions collectives, et c) une procédure de conciliation et d'arbitrage volontaire pour le règlement des conflits du travail 4. Cet article prévoit également le droit à la grève, sous réserve des obligations qui pourraient résulter des conventions collectives en vigueur. Il est prévu dans une annexe que chaque État peut réglementer par sa législation l'exercice du droit de grève, pourvu que toute autre restriction éventuelle à ce droit puisse être justifiée aux termes de l'article 31, qui autorise les restrictions prescrites par la loi et nécessaires dans une société démocratique pour garantir le respect des droits et des libertés d'autrui ou pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs 5. Cette disposition est la première de l'histoire du Droit international qui garantisse expressément le droit de grève.

³ Signée par les États Membres du Conseil de l'Europe le 18 octobre 1961.

⁴ Revue de la Commission internationale de Juristes, Hiver 1966, Vol. VII. No 2 pp. 227 à 257, « La Charte sociale européenne » par Pierre Papadatos notamment pp. 238, 239.

⁵ Voir l'ouvrage de A.H. Robertson « *Human Rights in Europe* » (Les Droits de l'Homme en Europe) aux pages 146-148.

Même la Convention de l'OIT ne va pas jusque-là. Reste à voir comment elle sera appliquée dans la pratique.

II. Les deux libertés dans les Constitutions nationales

Nous pouvons maintenant examiner le sort qui a été réservé à la liberté de réunion et à la liberté d'association dans un certain nombre de Constitutions nationales particulièrement représentatives. On remarquera que la pratique varie en ce qui concerne aussi bien la formulation donnée à ces droits que leur contenu. C'est ainsi que l'article 8 de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne de 1949 garantit la liberté de réunion de l'individu en stipulant que:

- «1. Tous les Allemands ont le droit de se réunir à des fins pacifiques et sans armes, sans déclaration ou autorisation préalable.
- 2. Pour les réunions en plein air, ce droit peut être restreint par la loi ou par des règlements d'application d'une loi ».

La République d'Irlande de 1937, tout en garantissant de la même manière la liberté de réunion pacifique, précise davantage les conditions de jouissance de cette liberté et dispose notamment ce qui suit à l'article 40 (6) (1):

«1. Sous réserve des exigences de l'ordre et de la moralité publics, l'État garantit le libre exercice des Droits suivants:

ii) Le droit pour les citoyens de se réunir à des fins pacifiques et sans armes. La loi peut soit interdire, soit soumettre à certaines restrictions, les réunions qui peuvent être légitimement considérées comme susceptibles de porter atteinte à la paix, ou de causer un danger ou une gêne pour le public. La loi peut également interdire ou soumettre à certaines restrictions toute réunion devant se tenir à proximité de l'une des chambres du Parlement 6.

La liberté de réunion ne peut servir d'excuse à aucune infraction à l'une quelconque des lois de l'État 7 ».

La situation qui prévaut aux États-Unis se trouve bien résumée dans l'affaire Cox c. État du New Hampshire ⁸, qui fait autorité et où on trouve notamment les attendus suivants:

« Les libertés civiles, telles que les garantit la Constitution, impliquent l'existence d'une société organisée qui maintient l'ordre public sans lequel la liberté elle-même s'égarerait dans les excès engendrés par des abus

⁶ Voir également l'article 40 (6) (2) de la même Constitution, selon lequel « Les lois réglementant l'exercice du droit de réunion seront exemptes de toute discrimination de caractère politique, religieux ou de classe ».

⁷ Dunne c, Fitzpatrick (1958) I.R. 29.

^{8 (1941) 312} U.S. 569.

dépourvus de contrôle. L'autorité dévolue à une municipalité pour imposer une réglementation visant à assurer la sécurité et la commodité des habitants lorsqu'ils utilisent les routes nationales, n'a jamais été considérée comme incompatible avec l'exercice des libertés publiques, mais plutôt comme l'un des moyens de sauvegarder le bon ordre dont ces libertés dépendent en dernière analyse ».

Dans l'affaire Thomas c. Collins 9, la Cour a jugé que, de même que pour la liberté d'expression, la pierre de touche est celle du « danger manifeste et immédiat » que la réunion constitue dans une situation quelconque. Nous reviendrons plus longuement sur cet aspect de la question dans le chapitre suivant.

Il semble que l'Union soviétique ait fourni une interprétation idéologique de cette notion de liberté de réunion. C'est ainsi que l'article 125 de sa Constitution dispose que:

« Conformément aux intérêts des travailleurs et afin d'affermir le régime socialiste, la loi garantit aux citoyens de l'URSS:

- a) la liberté de la parole
- b) la liberté de la presse
- c) la liberté des réunions et des meetings
- d) la liberté des cortèges et manifestations de rue.

Ces droits des citoyens sont assurés par la mise à la disposition des travailleurs et de leurs organisations des imprimeries, des stocks de papier des édifices publics, des rues, des Postes et Télécommunications et autres conditions matérielles nécessaires à l'exercice de ces droits ».

Un des reproches que l'on pourrait adresser à ce texte est qu'il garantit non point une liberté de réunion universelle, mais les droits particuliers des « travailleurs afin d'affermir le régime socialiste ».

L'article 21 de la Constitution du Japon se situe dans la tradition orthodoxe, bien qu'il énonce un certain nombre d'autres libertés que celles de réunion et d'association. Il dispose en effet que:

« La liberté de réunion, d'association, de parole, de presse est garantie de même que la liberté de toutes autres formes d'expression. Nulle censure ne pourra rester en vigueur et le secret de tous les moyens de communication ne pourra être violé ».

La Constitution de 1963 de la République fédérale du Nigéria ¹⁰ dispose en son article 26 que:

- «1. Chacun a le droit de se réunir librement et de s'associer à d'autres personnes, chacun peut, en particulier, constituer des syndicats ou autres associations en vue de la protection de ses intérêts, ou être membre de ces organismes.
- 2. Aucune disposition du présent article n'entraînera la nullité d'aucune loi qui, dans une société démocratique, est raisonnablement défendable:

^{9 (1945) 332} U.S. 851.

¹⁰ On trouvait exactement les mêmes dispositions dans la Constitution de 1960.

- a) Dans l'intérêt de la défense, de la sécurité publique, de l'ordre public, de la moralité publique ou de la santé publique
- b) En vue de la protection des droits et libertés d'autrui
- c) Ou pour imposer des restrictions aux titulaires de fonctions soumises à l'autorité de l'État aux membres des forces armées de la Fédération ou aux membres d'une force de police ».

Cette disposition s'inspire manifestement de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948; elle garantit non seulement la liberté de réunion et d'association à tous ceux qui se trouvent sur le territoire du Nigéria, mais elle énumère aussi les catégories de limitations qui sont prévues aux articles 29 et 30 de la Déclaration; plus précisément, elle impose, en matière de droit syndical, aux membres de la fonction publique, des forces armées et de la police un certain nombre de restrictions bien définies qui sont les mêmes dans toutes les démocraties.

Ajoutons que presque tous les pays africains qui ont accédé à l'indépendance depuis 1960 et qui ont incorporé l'énoncé des Droits Fondamentaux de l'Homme à leurs Constitutions ont suivi l'exemple nigérien pour ce qui est des dispositions relatives à la liberté de réunion et d'association.

Dans la majeure partie de l'Afrique francophone ¹¹, le préambule des Constitutions nationales contient un article consacrant les Droits de l'Homme tels qu'ils figurent dans la Déclaration Française des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948. Certaines de ces Constitutions mentionnent aussi la Charte des Nations-Unies. C'est ainsi, et de cette façon indirecte, que les libertés de réunion et d'association énoncées dans la Déclaration Universelle ont été reprises littéralement dans les Constitutions nationales de la plupart des États d'Afrique francophone.

III. La liberté de réunion devant les tribunaux

S'il est utile de considérer certaines dispositions constitutionnelles particulièrement représentatives, il n'est pas moins nécessaire d'étudier la manière dont ces dispositions ainsi que les lois qui s'en inspirent ont été traitées dans la pratique, de manière à se faire une idée exacte des questions en cause. Certains pays tels que le Royaume Uni n'ont pas de constitution écrite; aussi ne possèdent-ils pas de dispositions constitutionnelles ayant trait à ces libertés. Toutefois, certaines lois et certaines règles de la Common Law ont

¹¹ Les exceptions les plus notables étant celles de l'Algérie, du Cameroun, de la Guinée et du Mali, dont les Constitutions ne font aucune référence au droit français dans la mention qui y est faite des Droits de l'Homme et les dispositions s'y rapportant.

été édictées à leur sujet, et les décisions judiciaires qui les concernent éclairent à la fois le droit et la pratique.

L'affaire Nawabzada Nasrullah Khan c. Juge de District de Lahore et Gouvernement du Pakistan 12 a surgi récemment dans un pays où la Constitution garantit les libertés de réunion et d'association. Le Front démocratique national du Pakistan occidental est une association qui a été fondée en 1964 en vue de rendre la Constitution plus démocratique. Un Comité de cette association se réunit le 8 février à un certain endroit et décida de tenir une nouvelle séance le lendemain chez l'un de ses membres. Au cours de cette séance, deux inspecteurs de police agissant sur ordonnance du Juge de District de Lahore, entrèrent dans la maison et se mirent à enregistrer les débats. Le juge avait délivré cette ordonnance dans l'exercice des pouvoirs qui lui étaient conférés par l'article 8 de l'Ordonnance de 1960 sur le maintien de l'ordre public dans le Pakistan occidental, qui l'habilitaient notamment à déléguer son autorité à un ou plusieurs officiers de police ou à d'autres personnes en vue d'être présent à toute réunion publique pour établir un rapport des débats qui y auraient lieu. Dans un arrêt rendu à l'unanimité, la Cour Suprême siégeant en Assemblée Plénière, déclara illégal l'article 8 de l'Ordonnance parce qu'il constituait un abus de pouvoir à l'égard des Droits Fondamentaux garantis par la Constitution. En effet, poursuivaient les attendus de l'arrêt, « les pouvoirs conférés au juge de District à cet égard peuvent dissuader les citoyens de se réunir ou avoir pour résultat d'imposer complètement silence aux participants. Ainsi, ces pouvoirs portent substantiellement atteinte aux Droits Fondamentaux de réunion et d'association que protège la Constitution ». La Cour a encore jugé que la réunion en cause, étant réservée aux membres du Comité central du Front, était bien une réunion privée 13.

La liberté de réunion a été mise en évidence dans un certain nombre de décisions de la Cour Suprême des États-Unis en raison, ou en dépit, du fait qu'elle se trouve garantie par la Constitution. Dans l'affaire particulièrement intéressante de États-Unis c. Cruikshank 14, la Cour a observé que:

« L'idée même d'un régime de forme républicaine implique pour les citoyens le droit de se réunir à des fins politiques pour se concerter au sujet des affaires publiques et adresser des pétitions en vue de dénoncer les abus ».

Il ne s'agit cependant pas simplement du droit de déceler les abus et de présenter des pétitions visant à les faire cesser, mais aussi du

¹² Pakistan Legal Decision, 1965, W.P. Lahore p. 642

¹³ Cité dans « Jurisprudence de la Primauté du Droit » cette Revue, Vol. VII, N° 2, Hiver 1966, pp. 301 et ss.

^{14 (1876) 92} U.S. 542.

droit de se réunir en toutes circonstances et conformément à la loi, afin d'assurer que le Gouvernement tiendra compte de la volonté du peuple, et que les réformes souhaitées seront réalisées par des moyens pacifiques. Dans l'affaire De Jonge c. État d'Oregon 15, la Cour Suprême a estimé que:

« Il est impossible d'interdire les réunions politiques pacifiques. Ceux qui participent à l'organisation de telles réunions ne peuvent être qualifiés de criminels. S'il faut interdire la liberté de parole et l'exercice du droit de réunion, la question qui se pose alors n'est pas de savoir sous quels auspices la réunion se tient, mais à quelles fins elle se tient... Si les personnes qui se rassemblent se sont rendues coupables de crimes ailleurs, si elles complotent contre l'ordre public, elles peuvent être poursuivies sous le chef de réunion délictueuse ou parce qu'elles auront violé les lois en vigueur. Il va tout autrement cependant lorsque l'État fonde son inculpation non sur de telles infractions, mais sur le simple fait de participer à une réunion paisible et de prendre part à un débat public autorisé par la loi ».

L'affaire Dennis c. États-Unis 16 posait la question de savoir dans quelle mesure le simple fait pour un particulier de savoir qu'une réunion avait pour objet le renversement du pouvoir établi, sans toutefois passer à l'action, le rendait coupable d'une infraction. Cette question a depuis lors été éclaircie par l'affaire Yates c. États-Unis 17, où la Cour Suprême a jugé que le simple fait de justifier en doctrine le renversement par la violence du pouvoir établi n'équivalait pas à « préconiser » ce renversement, comme dans l'affaire Dennis; pour qu'il y ait infraction, il faut que l'intéressé ait préconisé des mesures concrètes visant à atteindre un tel objectif.

La Cour a jugé dans l'affaire Presser c. État d'Illinois 18 que le droit de posséder et de porter des armes, garanti par le deuxième Amendement à la Constitution, ne permet pas automatiquement de défiler dans les rues et dans d'autres lieux publics en portant ostensiblement des armes, ou de se rassembler sous des dehors d'organisations militaires. La Cour a également jugé qu'un État a le droit d'interdire de tels actes par une loi.

Voyons maintenant le jugement rendu en Angleterre dans l'Affaire Beatty c. Gillbanks 19, où la Cour a jugé que si des personnes se réunissent à des fins pacifiques (par exemple un groupe de membres de l'Armée du Salut qui a l'intention de défiler paisiblement dans la rue), leur réunion n'est pas rendue contraire à la loi par le simple fait que les participants ont des raisons de craindre qu'une organisation rivale ne vienne semer le désordre

^{15 (1937) (299)} U.S. 353.

^{16 (1951) 341} U.S. 494.

^{17 (1956) 354} U.S. 298.

¹⁸ (1886) 116 U.S. 252, p. 265.

¹⁹ (1882) 9 Q.B.D. 308.

dans leur cortège et par là porter atteinte à la paix publique. Cette affaire a soulevé la question délicate de l'« auditoire hostile ». Dans l'affaire O'Kelly c. Harvey 20, la Cour d'Appel a jugé que lorsque l'autorité publique n'est pas en mesure de maintenir l'ordre public sans disperser une réunion, cette réunion, par ailleurs conforme aux dispositions légales, peut être dispersée pour le motif que des tiers sont suceptibles de provoquer des troubles. Une autre instance a jugé, dans l'affaire Duncan c. Jones 21, que ceux qui refusent de se disperser lorsqu'ils en ont recu l'ordre par l'autorité compétente peuvent être poursuivis pour gêne apportée aux forces de l'ordre dans l'accomplissement régulier de leur devoir. Dans l'affaire Feiner c. New York 22, la Cour Suprême des États-Unis a jugé que la police non seulement a le droit de disperser une réunion publique au cours de laquelle un orateur fait usage d'un langage provocateur en vue d'exciter son auditoire, mais aussi de mettre l'orateur en état d'arrestation s'il continue à parler après qu'il lui aura été enjoint de se taire. La Cour a cependant rappelé que la police ne doit intervenir dans une réunion que quand l'ordre public est manifestement et immédiatement menacé. La police ne doit pas être utilisée comme un prétexte à empêcher la manifestation d'opinions hostiles à l'autorité établie.

La Common Law anglaise reconnaît la liberté de réunion, autrement dit le droit pour un nombre quelconque de personnes de se réunir ou de s'assembler paisiblement, sous réserve que l'objet de la réunion soit lui aussi licite. Une réunion est réputée illégale si trois personnes ou davantage se rassemblent dans l'intention soit de commettre une action criminelle, soit d'exécuter en commun un acte légal ou illégal, d'une manière telle qu'une personne raisonnable qui en serait le témoin pourrait redouter une atteinte imminente à l'ordre public. C'est une infraction que de participer à une réunion illégale. Les juges sont habilités à ordonner la dispersion de telles réunions et ils peuvent à cette fin requérir l'aide de simples particuliers. Une réunion qui s'est ouverte dans des conditions conformes à la loi peut devenir illégale si, plus tard, ses participants se conduisent d'une manière susceptible de porter atteinte à l'ordre public 23. Les réunions ayant pour objet des combats de boxe sont illégales. Le droit anglais distingue aussi entre le rout, autrement dit une atteinte à l'ordre public causée par trois personnes au moins qui se rassemblent à des fins délictueuses et donnent à leurs intentions un commencement d'exécution, et

²⁰ (1883) 14 L.R. Ir. 105.

^{21 (1936)} I K.B. 218.

²² (1951) 340 U.S. 315.

²³ Couronne c. Graham et Burns (1888) 16 Cox C.C. 420, p. 434.

d'autre part le *riot*, ou « rassemblement séditieux », de trois personnes ou davantage, qui se réunissent illégalement en vue de s'entraider, au besoin par la violence, pour résister à quiconque voudrait les empêcher d'exécuter leur volonté commune, et qui en fait, exécutent ou commencent à exécuter leur volonté d'une manière susceptible d'alarmer une personne dotée d'une force de caractère et d'un courage suffisants (Affaire *Munday c. Metropolitan Police District Receiver* ²⁴: affaire dans laquelle il ne s'agissait en effet pas de savoir si l'objet originel de la réunion était licite ou non, ou si les sommations réglementaires prévues dans la loi de 1714 sur les attroupements avaient été faites).

En vertu de la Loi de 1908 sur les réunions publiques, se rend coupable d'une infraction quiconque cause du tumulte ou incite des tiers à causer du tumulte lors d'une réunion publique autorisée par la loi, en vue d'empêcher le déroulement normal de ladite réunion. La liberté de réunion est encore réaffirmée par la disposition contenue à l'article 3 de la Loi de 1936, selon laquelle quiconque se rend coupable d'un délit, se livre à une conduite insultante, et notamment en prononçant des paroles menaçantes, injurieuses ou offensantes au cours d'une réunion publique autorisée par la loi, en vue de porter atteinte à l'ordre public.

Mais de nombreuses lois sont venues restreindre la liberté de réunion, dans l'intérêt même de l'ordre public. C'est ainsi que la loi de 1714 sur les attroupements autorise la dispersion de toute réunion tumultueuse groupant douze personnes ou davantage et prévoit des sanctions à l'encontre de tous ceux qui sont appréhendés après que les sommations réglementaires auront été faites. La loi de 1817 sur les réunions séditieuses rend illégale toute réunion de plus de cinquante personnes qui se tiendrait à moins d'un mile (1.609 m) de Westminster Hall, et ayant pour objet ou pour prétexte d'examiner ou de rédiger une pétition ou une adresse alors que le Parlement ou les Tribunaux Supérieurs sont en session. Échappent toutefois à cette loi les réunions tenues par des personnes dont les occupations sont en rapport avec les travaux du Parlement ou de la Cour Suprême. La loi de 1819 sur les exercices militaires illégaux (ainsi que la loi de 1920 sur les armes à feu) interdit toutes les réunions visant à instruire dans l'usage des armes à feu ou à pratiquer des exercices militaires, sauf si ces exercices sont prescrits par une autorité officielle. Toutefois, une loi particulièrement importante et plus récente, la loi de 1936 sur l'ordre public, interdit à quiconque se trouve dans un endroit public ou assiste à une réunion publique de porter sans l'autorisation du Chef de la police un uniforme qui symbolise son

^{24 (1949) 1} All E.R. 337.

appartenance à une organisation politique, ou qui vise à promouvoir un objectif politique quel qu'il soit.

L'Attorney General doit donner son consentement avant qu'une personne puisse être poursuivie pour avoir commis une telle infraction. Font l'objet de la même interdiction les organisations para-militaires dont les membres ou adhérents sont organisés, entraînés et équipés de telle manière qu'ils puissent être employés à usurper les fonctions de la police ou des forces armées de l'État, ou fassent étalage ou usage de la force pour promouvoir un objectif politique quelconque. La loi de 1936 réglemente aussi les cortèges publics et habilite les officiers supérieurs de la police à imposer aux organisateurs et aux participants les conditions qui leur paraîtront nécessaires pour le maintien de l'ordre public; parmi ces conditions peuvent figurer l'interdiction d'employer des drapeaux, des bannières ou des emblèmes, s'il paraît probable que l'ordre public s'en trouvera menacé ou atteint.

Il est assez remarquable que l'année même (1936) où a été promulguée la loi britannique sur l'ordre public a vu adopter en France une loi équivalente (le 10 janvier). Ainsi se trouvaient illustrées les réactions similaires provoquées au sein des deux grandes démocraties occidentales par la situation sociale et économique presque identique qui prévalait dans l'Europe occidentale au cours des années précédant immédiatement la deuxième guerre mondiale. De fréquents désordres s'étaient produits dans les deux pays, soit lors de réunions, soit dans les rues, provoqués par des groupes Fascistes et Communistes 25. En août 1944, le gouvernement français prit une ordonnance visant à dissoudre toutes les associations et tous les groupements qui avaient collaboré avec l'ennemi pendant l'occupation.

IV. Note supplémentaire sur la liberté d'association

Dans la mesure où nous n'avons pas traité séparément dans les pages précédentes de cette liberté en tant que concept distinct de la liberté de réunion, qu'il nous soit permis d'ajouter ici une note supplémentaire à son sujet. Comme nous l'avons vu, certaines constitutions traitent des deux libertés dans la même disposition; d'autres au contraire leur ont réservé un traitement distinct. Il nous suffira ici de nous référer à un ou ou deux textes particulièrement représentatifs avant de revenir, toujours brièvement, à la jurisprudence sur la question.

²⁵ Voir Journal of Comparative Legislation and International Law, 3° série, Vol. XXXIII, Première et deuxième Parties, 1951, p. 73.

On trouve à l'article 56 de la Constitution de la Suisse (1874) une disposition particulièrement intéressante qui est libellée comme suit:

« Les citoyens ont le droit de former des associations, pourvu qu'il n'y ait dans le but de ces associations ou dans les moyens qu'elles emploient rien d'illicite ou de dangereux pour l'État. Les lois cantonales statuent les mesures nécessaires à la répression des abus ».

On voit que cette disposition ressemble trait pour trait à celles que nous avons déjà examinées à propos de la liberté de réunion. La Constitution de l'URSS, en son article 126 s'écarte de manière significative de cette conception. Elle dispose que:

« Conformément aux intérêts des travailleurs et afin de développer l'initiative des masses populaires en matière d'organisation, ainsi que leur activité politique, le droit est assuré aux citoyens de l'URSS de se grouper au sein d'organisations sociales: syndicats, unions coopératives, organisations de la jeunesse, organisations sportives et para-militaires, sociétés culturelles, techniques et scientifiques; les citoyens les plus actifs et les plus conscients appartenant à la classe ouvrière, aux paysans travailleurs et aux travailleurs intellectuels s'unissent librement au sein du parti communiste de l'Union soviétique, avant-garde des travailleurs dans leur lutte pour la construction de la société communiste et noyau dirigeant de toutes les organisations de travailleurs, aussi bien des organisations sociales que des organisations d'État ».

Pour ce qui est de la liberté de réunion, cette disposition s'insère logiquement dans l'idéologie énoncée à l'article 125 de la même Constitution, déjà cité.

En son article 40 (6) 1) (iii), la Constitution de la République d'Irlande complète les dispositions contenues dans l'alinéa précédent au sujet de la liberté de réunion. L'État garantit:

« le droit pour le citoyen de former des associations et des syndicats. Toutefois, des lois pourront être promulguées en vue de réglementer et de contrôler l'exercice de ce droit, conformément à l'intérêt public ».

Cet article ne traite pas seulement de la liberté de réunion, mais aussi, et dans les termes suivants, de la liberté d'association:

« Les lois réglementant l'exercice du droit de former des associations et des syndicats, ainsi que du droit de libre réunion, seront exemptes de toute discrimination de caractère politique, religieux, ou fondé sur la classe ».

En vertu de l'article 18 de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne de 1949, « quiconque abuse de la liberté d'expression, tout particulièrement de la liberté de la presse, de la liberté d'enseignement, de la liberté de réunion, de la liberté d'association, du secret des communications postales et des télécommunications, du droit à la propriété ou du droit d'asile, pour combattre l'ordre fondamental libre et et démocratique, est déchu de ces droits fondamentaux ».

Cet article a pris récemment une importance particulière lorsque les Ministres de l'Intérieur des Länder se sont réunis à Bonn et ont décidé de ne pas solliciter du Gouvernement fédéral une mesure qui aurait empêché le Parti National Démocratique de faire usage de lieux de réunion publics pour ses assemblées. On s'est alors longuement interrogé (3 mars 1967) pour savoir s'il ne convenait pas que le parti au pouvoir s'adresse à la Cour Constitutionnelle fédérale pour lui demander de prendre des mesures restrictives plutôt que des mesures d'interdiction pures et simples à l'égard de l'activité de certains membres de l'extrême-droite du Parti National Démocratique et de certains des organes de ce Parti. Il a été décidé qu'il était préférable de s'opposer à eux sur le terrain purement politique et en faisant usage d'arguments convaincants. On s'est alors posé la question de savoir s'il convenait de laisser subsister le Parti National Démocratique alors que le Parti Communiste demeurait interdit par la loi, surtout lorsque l'on a fait remarquer que le danger provenant de l'extrémisme de droite était bien plus redoutable que celui qui provenait de la gauche ²⁶.

La jurisprudence relative à la liberté d'association est inséparable de celle qui a pour objet la liberté de réunion, aussi la plupart des décisions judiciaires auxquelles nous nous sommes déjà référés seraient également pertinentes ici. Nous pouvons donc nous limiter à souligner l'importance de cette liberté en rappelant quelques cas célèbres.

C'est seulement avec l'affaire National Labour Relations c. Jones 27 que le droit syndical des travailleurs a été reconnu pour la première fois aux États-Unis.

Jusque-là on avait considéré les syndicats comme constituant une restriction au commerce entre États; il en était ainsi parce que la Constitution américaine ne contenait aucune disposition spécifique ayant trait à la liberté d'association. Depuis lors, toutefois, les tribunaux américains ont dûment reconnu le droit de faire grève et le droit d'installer des piquets de grève, à condition toutefois que, dans l'un et l'autre cas il ne soit pas fait usage de voies de fait, et qu'il n'y ait pas intention de nuire ²⁸.

Dans l'affaire National Association for the Advancement of Coloured People c. Alabama 29, la Cour a même jugé qu'il n'importait pas « de savoir si les croyances qu'une association cherche à promouvoir sont d'ordre politique, économique, religieux

²⁶ Voir le Guardian, Londres, 4 mars 1967, p. 9.

^{27 (1937)} U.S. 301.

²⁸ American Federation c. Swing (1941) 312 U.S. 321; American Steel Foundries c. Central Trades Council (1923) 263 U.S. 457.

²⁹ (1957) 357 U.S. 449.

ou culturel ³⁰ ». Et, dans l'affaire Shelton c. Tucker ³¹, la Cour a jugé que l'on ne saurait, sans violer la liberté d'association de l'individu, exiger d'un candidat à un emploi dans les services publics qu'il fournisse la liste de toutes les organisations dont il fait partie ou dont il a fait parti. En effet, la Cour avait déjà jugé dans l'affaire American Communications c. Douds ³², que la liberté d'association sous-entend le droit pour l'individu de ne rien révéler de ce qui concerne l'exercice de ce droit.

En droit anglais, constitue une infraction qualifiée crime, le fait pour deux personnes ou plus de décider de commettre ensemble un acte illégal ou de commettre un acte légal par des moyens illégaux; toutefois, un tel accord est également un acte dommageable (et donne lieu à une action au civil), mais seulement lorsque l'acte a été commis et a causé un dommage au plaignant. La personnalité juridique distincte des syndicats a été reconnue pour la première fois par la Loi de 1871 sur les syndicats. La loi de 1906 sur les conflits de travail a soustrait les syndicats à toute poursuite judiciaire lorsqu'ils provoquent une rupture de contrat entre employeurs et employés ou lorsqu'ils interviennent dans la conduite des affaires. Les grèves générales qui avaient pour objet de paralyser le gouvernement ou d'infliger des épreuves à la population ont été déclarées illégales par la loi de 1927 sur les conflits de travail et les syndicats; toutefois, cette loi rétrograde a été abrogée par une loi de 1946 du même nom.

Les principes démocratiques ont été illustrés dans l'affaire australienne bien connue Parti communiste australien c. Commonwealth 33: la loi de 1950 portant dissolution du Parti communiste avait eu pour résultat la dissolution de ce Parti déclaré association illégale, et avait imposé un certain nombre d'incapacités aux personnes et aux insitutions qui, de l'avis du Gouvernment, y étaient associés. Les incapacités envisagées concernaient l'emploi dans la fonction publique en général et dans l'industrie, ainsi que l'appartenance aux syndicats. Dans un arrêt rendu à la majorité, la Cour suprême d'Australie a refusé de déclarer que la loi, dirigée spécifiquement contre une association donnée, pouvait se justifier par l'exercice normal des pouvoirs en matière de défense dans les conditions de paix manifeste qui régnaient en 1950. Il aurait pu en être autrement si la loi en question avait été votée par le Parlement au cours d'une période d'exception en Australie. Une situation constituant « un grand danger pour la Nation, telle qu'une guerre

³⁰ Ibid., p. 463.

^{31 (1960) 364} U.S. 479.

^{32 (1950) 339} U.S. 382.

^{33 (1950-1951) 83} C.L.R. 1.

imminente ou des actes de violence effectifs ou la menace de tels actes, aurait suffi à donner pleine validité à la loi ». En l'espèce, toutefois, la loi ne soumettait la conduite de quiconque à aucune prescription, positive ou négative, mais cherchait à pénaliser une organisation particulière dans un passage du préambule (reflétant les opinions du Gouvernement) selon lequel certaines personnes se livraient ou étaient susceptible de se livrer, à des activités préjudiciables à la défense nationale ³⁴.

Il convient de faire une distinction entre une loi visant à dissoudre une association qui appartient à une catégorie déterminée par des critères précis, et une loi qui a pour objet de dissoudre une association donnée. Les codes pénaux des pays anglophones d'Afrique, des Antilles et de l'Asie du Sud-Est possèdent presque tous une disposition aux termes de laquelle des associations peuvent être déclarées illégales lorsqu'un certain nombre de conditions se trouvent réunies. Ces conditions sont les suivantes: l'association doit grouper dix personnes au moins, et elle doit avoir été constituée en vue de commettre des actions armées contre le Gouvernment, de porter atteinte à l'intégrité physique des personnes, de détruire ou d'endommager des biens, de porter ou de promouvoir la subversion au sein du Gouvernement ou de la fonction publique, de commettre ou d'inciter autrui à commettre des actes de violence ou d'intimidation, de gêner l'application de la loi ou de résister à celle-ci, de troubler la paix et l'ordre public ou de menacer de le faire 35.

V. Résumé et conclusion

Les dispositions de l'article 20 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme qui ont trait à la liberté de réunion et d'association sont donc parmi les préalables les plus importants à l'existence d'un régime démocratique dans tout État. Toutes les jeunes Nations d'Afrique et d'Asie qui ont incorporé à leur Constitutions nationales le respect des Droits fondamentaux de l'Homme ont suivi de très près, pour ce qui est de ces deux libertés, l'exemple donné par la Déclaration de 1948. Les Nations les plus anciennes, qu'elles possèdent ou non des Constitutions

⁸⁴ Voir Anderson: Parti communiste d'Australie c. Commonwealth, 1 Université de Q.L.J., p. 34; voir aussi Beasley: «Australia's Communist Party Dissolution Act», 29 Can. Bar Rev. 490. La position du Gouvernement en cette affaire était particulièrement faible du fait qu'il avait invoqué ses pouvoirs en matière de défense à un moment où la paix regnait manifestement.

³⁵ Voir par exemple l'article 62 du Code pénal du Nigéria. Tous ces textes des anciennes colonies semblent s'inspirer de la loi anglaise de 1799 sur les associations illégales.

écrites, reconnaîtront qu'elles ont subi l'influence de cette Déclaration, sinon dans l'élaboration de dispositions spécifiques, tout au moins dans l'application pratique que font leurs tribunaux d'un idéal juridique.

La Déclaration vise à garantir la liberté de réunion et d'association de la manière et dans les limites que nous avons indiquées plus haut dans notre examen de la pratique législative et judiciaire des États. Ces libertés visent à l'universalité dans leur application et elles n'ont pas pour objet, comme nous l'avons vu dans certains cas, de s'appliquer seulement à des intérêts ou à des groupements privilégiés de l'État. C'est grâce à ces libertés que des nous possédons nos institutions parlementaires libres, nos associations d'employeurs et d'employés nos syndicats, nos associations privées, nos sociétés de toute sorte; il en résulte inévitablement que nous possédons le droit de nous réunir d'organiser certaines activités, de former des cortèges, étant toujours bien entendu que les exigences primordiales de la sécurité de l'État et de l'ordre public, telles qu'elles sont définies dans les lois nationales, doivent être respectées.

Le rôle des tribunaux consiste à définir les véritables limites dans lesquelles il est possible d'apporter par la loi des restrictions à ces libertés. Nous avons vu combien les tribunaux veillent jalousement sur la liberté de réunion et d'association, lorsqu'ils sont appelés à se prononcer sur des actes de l'administration qui touchent aux droits de l'individu en ce domaine. Dans la mesure où nous pouvons en juger d'après les affaires que nous avons examinées, il est de pratique constante pour les tribunaux de donner pleine considération aux Droits de l'individu lorsque ces Droits s'opposent a au pouvoir arbitraire par l'État.

La Commission internationale de Juristes a très justement rappelé, à propos de ces deux libertés, la position spéciale qu'occupe sur notre échelle de valeurs la nécessité de posséder des institutions parlementaires libres, en tant que fondements d'un gouvernement véritablement responsable et représentatif, dans tous les pays du monde. Des élections libres, le droit de se réunir librement en privé ou en public ou de discuter librement des affaires publiques, un système de négociations collectives, tels sont les éléments essentiels de la véritable démocratie comme nous la concevons. Ils méritent tous d'être consacrés dans l'ordre international aussi bien que national, car ils sont les piliers de nos libertés constitutionnelles et de la liberté dans un régime fondé sur la légalité.

LA PROPHYLAXIE DU GÉNOCIDE

par

G. Levasseur *

Note de l'Éditeur

La Société Internationale de Prophylaxie Criminelle a tenu à Paris du 10 au 13 juillet 1967 son second congrès international avec la collaboration de la Fédération Mondiale pour la Santé Mentale, l'Association pour le développement du droit mondial et la Ligue Française d'Hygiène Mentale. La Commission internationale de Juristes, sollicitée de se faire représenter à ces assises, avait délégué le professeur Georges Levasseur, de la Faculté de Droit et des Sciences Économiques de Paris. Le texte que nous donnons ci-dessous est extrait de son rapport sur les travaux de ce congrès, consacrés à « la prophylaxie du génocide », auquel il participa activement et dont il présida la commission des résolutions. Nous avons en effet considéré que la question du génocide et de sa prévention était d'une telle importance et malheureusement aussi d'une telle actualité, au'elle se devait de figurer dans ce premier numéro spécial de la Revue, à l'occasion de l'Année Mondiale des Droits de l'Homme. Nous devons toutefois nous excuser tant auprès du Professeur Levasseur que des autres participants à ce congrès et de nos lecteurs, d'avoir dû, faute de place, amputer considérablement ou résumer à l'extrême le texte original du rapport.

^{*} Professeur de Droit pénal à la Faculté de Droit et des Sciences économiques de l'Université de Paris.

Parmi toutes les formes de criminalité, la criminalité internationale est la plus redoutable et la plus difficile à extirper; au sein de cette criminalité internationale, et parfois interétatique, le génocide est l'espèce la plus odieuse, celle qui porte le plus directement atteinte aux valeurs fondamentales de l'être humain en tant que tel. Les temps barbares ont pu s'accommoder de l'extermination des peuples vaincus; des temps qui se croyaient civilisés ont découvert avec horreur et stupéfaction que le génocide moderne était aussi cruel mais plus systématique et froidement organisé que les massacres de l'antiquité ou les tempêtes des guerres religieuses ou des temps révolutionnaires. Dans l'indignation soulevée par les excès sanguinaires hitlériens, le monde unanime avait résolu d'en prévenir le retour et, à peine le tribunal militaire international de Nuremberg avait-il condamné les criminels nazis que l'organisation des Nations Unies, adoptant le vocable de « génocide » forgé par Lemkin, élaborait une Convention internationale destinée à prévenir et à réprimer cette forme de crime contre l'humanité. Vespasien Pella, Aroneanu, Donnedieu de Vabres, Sottile, pour ne citer que les juristes défunts, avaient puissamment contribué à la formulation de cette Convention. Hélas. si la définition était bonne et les actes génocidaires minutieusement et sagement prévus, les possibilités de mise en œuvre avaient été beaucoup moins soignées. Il appartenait aux États signataires d'introduire dans leur législation nationale les incriminations ainsi internationalement énumérées et d'en assurer eux-mêmes la répression par leurs propres tribunaux. Certes les incriminations de la Convention sur le génocide devaient être incorporées dans le Code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité dont l'Organisation des Nations Unies avait ordonné la rédaction, en même temps qu'elle affirmait (11 décembre 1946) la reconnaissance solennelle des principes contenus dans le Statut du Tribunal international de Nuremberg et dans le Jugement de ce Tribunal; d'autre part l'O.N.U. avait également envisagé l'institution d'une Cour Permanente Criminelle Internationale, dont l'existence préétablie aurait évité les objections adressées à la composition du Tribunal de Nuremberg.

Les juristes s'étaient mis à l'œuvre avec enthousiasme (travaux de l'Association Internationale de Droit Pénal, de l'International Bar Association, du Comité judiciaire de la Résistance, etc...) et de nombreux projets furent élaborés dont les dispositions perdirent beaucoup de leur tranchant lorsqu'ils furent soumis à l'examen de comités internationaux composés de délégués gouvernementaux. Déposés devant l'O.N.U. après de nouveaux remaniements de 1951 à 1954, les deux projets (Code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, et Cour Permanente Criminelle Internationale) ont été

ajournés puis renvoyés sine die en 1957, en attendant qu'ait été trouvée une définition satisfaisante de l'agression... 1

La convention sur le génocide est donc restée posée en porte à faux, uniquement appuyée sur des dispositions répressives nationales qui n'ont été introduites que dans certains des pays signataires (Suisse, Norvège, Pologne, Roumanie, Yougoslavie, Éthiopie, etc...) ceux précisément dont il n'y a guère à redouter qu'ils se livrent à des génocides; il est fâcheux par contre de constater que certains pays puissants n'ont pas signé ou ratifié la convention (cas des États-Unis) ou ne l'ont ratifiée qu'avec d'importantes réserves qui en atténuent sensiblement la portée (cas de l'U.R.S.S.).

Le génocide, dès qu'il prend une certaine ampleur, ne se conçoit guère sans une complicité, parfois même un encouragement, une initiative, voire des ordres, des pouvoirs publics qui créent une certaine ambiance et organisent systématiquement la persécution. Comment imaginer, dès lors, que les autorités judiciaires nationales aient l'audace d'engager des poursuites contre les dirigeants et de prononcer leur condamnation? La seule hypothèse pratiquement concevable est celle où les dirigeants coupables ont été préalablement renversés par une révolution, cette hypothèse se présentera rarement. Dans ces conditions les incriminations inscrites dans les codes nationaux sont un leurre; seule une juridiction internationale dont la saisine serait largement ouverte pourrait intervenir en temps opportun, et la réalisation d'un système répressif efficace n'est, hélas, pas pour demain.

Mais d'un autre côté, il faut éviter de crier abusivement au génocide chaque fois que les libertés d'un groupe d'individus sont mises en péril; la Convention de 1948 ne considère pas comme un génocide la persécution des adversaires politiques, même si celle-ci horrifie à juste titre les démocrates ou les esprits libéraux. De même certains actes odieux ne peuvent être qualifiés génocides s'ils ne procèdent pas de l'intention d'atteindre les victimes en tant que membres d'un groupe dont la disparition est souhaitée. Le sang qui n'a cessé de couler sur les continents, après la seconde guerre mondiale, l'a fait souvent à la suite de procédés barbares, constituant fréquemment des violations du Droit international de la guerre, étrangère ou civile, tel que celui-ci résulte en particulier des Conventions de Genève, sans qu'on puisse pour autant parler

¹ Sur le déroulement de cette décevante étape du Droit international, on relira avec profit le nº 1-2 de 1964 de la Revue Internationale de Droit pénal s'efforçant de déterminer où en est la justice pénale internationale, avec la contribution de personnalités aussi compétentes et aussi expérimentées que MM. Graven, Glaser, Dautricourt, J. B. Herzog, Röling, Gerhard Mueller, Jescheck, Quintano Ripollès, etc...

juridiquement de génocide. Les guerres sont atroces, mais elles le seraient encore plus si elles revêtaient le caractère d'un génocide, qu'elles avaient un peu partout dans l'antiquité, mais qui est devenu exceptionnel. Il n'en est pas moins vrai qu'en présence de certains excès qui révoltent la conscience humaine, l'opinion publique justement alarmée se demande si l'on ne peut parler à leur sujet de génocide.

En tout cas s'il est difficile de punir le génocide il serait opportun de le prévenir dans toute la mesure du possible. C'est pourquoi la Société Internationale de Prophylaxie Criminelle avait résolu d'étendre le souci de prévention qui est le sien au domaine de la criminalité internationale et de rechercher les moyens d'organiser une « prophylaxie du génocide ».

Des études longues et minutieuses, demandées aux spécialistes les plus compétents et discutées par la commission scientifique qui assura la préparation du congrès, s'échelonnèrent pendant de longs mois. (Un certain nombre d'entre elles sont publiées dans le nº 11 - 12 des Études internationales de psychosociologie criminelle, spécialement consacré au congrès.)

Il est évident qu'à l'époque les esprits, même impressionnés par des événements violents récents (guerre du Viet-Nam, guerre d'Algérie, massacres du Ruanda, incidents raciaux en Amérique, luttes tribales en Afrique Noire, etc...) raisonnaient essentiellement sur les génocides hitlériens, et notamment celui dont les Juifs avaient été l'objet.

Mais ce fut à la fois la chance et le péril de ce congrès international que de s'ouvrir à un moment où l'actualité donnait un intérêt brûlant à tous les aspects de la discussion. La guerre du Moyen Orient agitait et divisait à la fois l'opinion française et les milieux diplomatiques internationaux. Nombreux, parmi les congressistes, étaient les parents des victimes des camps nazis et les frères de race des Israéliens; Israël lui-même était représenté et les pays arabes, d'autre part, n'étaient pas absents. Les uns ne pouvaient se retenir d'évoquer le vœu des pays arabe de faire disparaître Israël de la carte d'Asie Mineure, les autres de rappeler les douleurs d'une guerre dont ils imputaient l'initiative à leurs adversaires, et le sort malheureux des réfugiés palestiniens dont le nombre se trouvait soudainement accru par l'exode des habitants de la Jordanie.

Le Congrès n'avait évidemment pas à trancher des problèmes politiques qui se débattaient dans une autre enceinte ou sur le forum de l'opinion publique, ni à chercher si les caractères juridiques du génocide se retrouvaient bien dans ces événements d'une actualité trop brûlante et pour le jugement desquels on manquait du recul nécessaire. Dès la séance d'ouverture, dans la grande salle de la Ie

Chambre de la Cour d'Appel du Palais de Justice de Paris, M. le Bâtonnier Lussan qui accueillait les congressistes au nom de l'Ordre des avocats, les avait mis en garde contre les périls que présenterait toute discussion des événements d'actualité. Très sagement les organisateurs du congrès avaient posé la règle qu'il ne serait pas toléré de développements sur ce point, mais les présidents de séance et le secrétaire général de la Société, Me V.V. Stanciu, eurent quelque mal et beaucoup de mérite à faire respecter cette règle de sagesse, car comment les développements de l'un ou l'autre des rapports exposés n'auraient-ils pas éveillé dans les esprits des applications aux événements si proches et suggéré à chacun des exemples trop actuels?

Aussi faut-il louer particulièrement la très remarquable intervention de S.E. Si Hamza Boubakeur, recteur de l'Institut musulman de la Mosquée de Paris, qui présenta avec une rare élévation de pensée et un émouvant souci des valeurs humaines, un appel à la collaboration pour la sauvegarde de ces valeurs, exprima sa conviction des progrès déjà réalisés et son espoir d'aboutir, grâce en particulier à une action persévérante des milieux religieux, à une transformation de l'ambiance d'intolérance qui risque de conduire graduellement au génocide.

La séance solennelle d'ouverture, le lundi 10 juillet, a notamment comporté après l'allocution de bienvenue du bâtonnier Lussan, un puissant exposé introductif de Me Stanciu, secrétaire général, rappelant les précédents historiques, soulignant que le congrès entendait se placer au carrefour des sciences de l'homme et se voulait plus criminologique que juridique, notant que le barbare qui sommeille au plus profond de tout être humain « a parfois des moments d'insomnie » et que, parmi les moyens préventifs, il ne faut pas négliger le rôle d'une police supra-nationale qui ne s'éclipserait pas au moment où le danger menace.

Il nous est malheureusement impossible de donner ici un compte-rendu même sommaire des communications, pourtant du plus haut intérêt scientifique, qui furent présentées à ce congrès, ni des interventions parfois fort animées qui furent faites durant les séances. Nous devons nous borner à indiquer brièvement les principaux sujets inscrits à l'ordre du jour des débats, dont les thèmes essentiels se trouvent repris dans les conclusions et résolutions finales.

La séance du lundi après-midi était consacrée à l'histoire du génocide. Des rapports précis et documentés ont rappelé notamment le massacre des Arméniens, voué par la suite à l'oubli et à l'impunité, les mesures génocidaires dont les tziganes ont fait l'objet dans divers pays, l'extermination hitlérienne des Juifs, camouflée par

les nazis sous l'euphémisme de « solution finale », et également certains aspects plus contemporains du problème. La nécessité d'implanter dans les esprits, dès l'école maternelle, une éthique internationale nouvelle et d'instituer des organismes susceptibles de créer un véritable droit préventif international, a été particulièrement soulignée dès cette première séance de travail.

La première séance du mardi 11 juillet avait pour objet l'« étiologie du génocide », la seconde devait étudier « génocide et philosophie ». Les deux questions n'étaient pas sans lien; cette journée fut d'ailleurs une des plus intéressantes à raison des apports originaux que psychologues, psychiatres, sociologues, psychanalystes, etc... apportèrent à l'étude du phénomène du génocide, dont il est évidemment capital de connaître les causes profondes si l'on veut organiser sa prophylaxie.

La séance du mercredi matin 12 avril avait pour Thème: « le génocide et le Droit ». De nombreuses suggestions y furent présentées, portant notamment sur les moyens de réanimer les Conventions de l'ONU et d'en obtenir l'application, d'intimider grâce à un système judiciaire approprié, sinon les instigateurs, tout au moins les exécutants de génocides, et de vaincre les prétentions et l'hostilité des nombreux gouvernements qui se retranchent derrière les prérogatives de leur souveraineté, rendant en fait impossible l'exercice d'une Justice internationale.

Les séances de l'après-midi du 12 juillet et du 13 au matin portèrent plus spécifiquement sur la prophylaxie du génocide à la lumière des constatations des sciences de l'homme et des sciences sociales et firent la synthèse des débats du congrès.

La séance finale, consacrée à l'adoption des résolutions, vit une assistance dense et passionnée; les amendements déposés furent nombreux (une bonne partie d'entre eux furent d'ailleurs acceptés par le président de la commission des résolutions), et certains ne furent repoussés qu'à une majorité réduite; l'adoption de chaque article dans le texte amendé, puis de l'ensemble des résolutions recueillit pratiquement l'unanimité du congrès. Il faut souligner à ce propos que les congressistes, participant tous à ce congrès es-qualité, représentaient un éventail extrêmement vaste de nationalités et, partant, de régimes juridiques, économiques et politiques. On comptait en effet des délégués venus de: Belgique, Espagne, France, Israêl, Liban, Mexique, Roumanie, Suisse, URSS et Yougoslavie.

Le texte des résolutions est le suivant:

Le 2^e Congrès international de la Société Internationale de Prophylaxie Criminelle, réuni à Paris les 10-13 juillet 1967, pour étudier la phophylaxie du génocide.

RAPPELLE que si notre siècle a vu commettre d'effroyables génocides, la Convention adoptée dans le cadre des Nations Unies, le 9 décembre 1948, et ratifiée actuellement par 77 États, a fait de ce genre d'infraction, qu'elle définit, un crime international dont elle organise la répression;

CONSTATE qu'en dépit de cette Convention, des agissements paraissant justiciables de la qualification de génocide ont continué à se produire pratiquement sans arrêt dans les cinq parties du monde et notamment en temps de guerre; que, de plus, les menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité, au mépris des buts et des dispositions de la Charte des Nations Unies, risquent de conduire à nouveau à de vastes et redoutables génocides pouvant mettre en péril l'existence même de l'humanité; qu'en conséquence la conscience mondiale est douloureusement surprise de l'inefficacité des dispositions existantes et qu'il importe plus que jamais de perfectionner les mesures de prévention du génocide et d'organiser sa prophylaxie;

DÉPLORE que l'état actuel du Droit international public, loin de contribuer à faire disparaître le génocide, semble encourager sa perpétration du fait de son impunité, alors qu'au contraire chaque État, tout en ayant le droit de gouverner son propre peuple en vertu de sa souveraineté, doit se soumettre à ses engagements internationaux et aux principes de l'organisation internationale actuelle résumés dans la Charte des Nations Unies;

RÉAFFIRME le droit de chaque individu et de chaque groupe humain à une existence normale, conforme à la dignité des personnes ainsi qu'aux traditions culturelles et aux valeurs morales du groupe, dont le développement et l'épanouissement ne doivent pas être entravés par les agissements qu'incrimine la Convention de 1948;

SOUHAITE que soit envisagée la répression ainsi que la réparation des génocides d'ores et déjà accomplis et non encore punis;

DEMANDE que tout soit mis en œuvre pour faire cesser toutes les formes de génocides, inorganisées ou organisées, violentes ou larvées, soulignant que celles-ci sont favorisées par certaines tendances, idéologies ou structures, criminogènes à cet égard, comme le racisme, l'esclavage, la colonisation, la discrimination raciale et les divers préjugés dont toutes les manifestations doivent être combattues avec énergie; qu'au contraire le génocide peut être efficacement contrecarré par l'établissement d'une démocratie politique, sociale, économique et culturelle;

ÉMET les vœux suivants:

- 1. Qu'en vue d'établir un climat de compréhension réciproques propice à un dialogue fructueux, un effort particulier soit accompli dans le domaine de l'éducation et de l'information dès la prime enfance, dans la famille et à l'école, pour empêcher la formation de préjugés, conformément aux vœux et décisions des Nations Unies et de l'UNESCO; que les pouvoirs publics et les autorités religieuses agissent en ce sens, en utilisant les acquisitions de l'informatique nouvelle et que soient diffusées largement les données scientifiques relatives à l'égalité des droits de toutes les races, à l'irrationnalité des discriminations, aux valeurs culturelles et morales des peuples différents, afin que l'acceptation du pluralisme des valeurs corresponde à la conception moderne d'une profonde solidarité du genre humain;
- 2. Que les Gouvernements réagissent par des mesures éducatives et sociales contre la discrimination de droit ou de fait dont certains individus sont l'objet à raison de leur appartenanc à un groupe prétendu inférieur;
- 3. Que soit créé un Institut international chargé de faire une étude comparative du langage employé dans les discours, les publications et les livres d'école, dans lesquels peut apparaître, sous une forme directe ou voilée, une excitation à la haine contre un groupe déterminé notamment à l'occasion de toute situation conflictuelle;
- 4. Que les États qui n'ont pas encore adhéré à la Convention sur la prévention et sur la répression du génocide (1948) ou à celle contre toutes les formes de discrimination raciale (1965), ratifient ces Conventions et modifient leur législation interne en conséquence; des modifications analogues devront parallèlement être apportées par les États d'ores et déjà signataires;
- 5. Que les législations pénales nationales incriminent avec rigueur toute incitation à la haine ou au mépris d'un groupe humain, toute diffamation d'un tel groupe, toute propagande en faveur de la discrimination raciale, religieuse, sociale, etc... sur le sol national ou à l'étranger;
- 6. Que soit constituée une juridiction pénale internationale permanente susceptible d'être saisie par la plainte d'un État, de l'Organisation des Nations Unies, ou d'Organisations internationales ayant le statut consultatif des Nations Unies, ou de tout groupe victime ou du Centre dont la création est décidée, juridiction habilitée à donner des avis, à infliger des peines et à ordonner des réparations à l'occasion des faits majeurs ou mineurs, qu'il s'agisse du génocide au sens strict, de la tentative de génocide, de la

préparation du génocide, de la dissimulation du génocide, de la provocation du génocide, de l'incitation à la haine ou au mépris d'un groupe humain et de l'apologie de tels actes;

7. Que l'Organisation des Nations Unies apporte un plus grand soin à veiller, sur le plan politique et diplomatique, à ce que les engagements souscrits par ses membres dans le domaine du génocide et de la non discrimination soient scrupuleusement observés;

DÉCIDE:

La création d'un Centre d'observation, d'informations et d'études sur le génocide ayant pour fonction:

- a) de recueillir dans les différents pays les informations utiles afin de dépister à temps les signes prémonitoires des génocides et d'alerter en conséquence l'opinion mondiale en recherchant l'établissement de la vérité à l'encontre des informations fallacieuses;
- b) de continuer les travaux de recherche scientifique sur le génocide et sa prévention, inaugurés par le congrès, tant dans le domaine des sciences psychologiques, psychiatriques et sociologiques, que des sciences juridiques et criminologiques;
- c) d'entreprendre la création à Paris d'un Musée-bibliothèque permanent et international du Génocide.

* *

Le déroulement des débats explique la plupart de ces dispositions. Certains des vœux émis s'adressent aux Gouvernements nationaux ou aux Organisations internationales; on notera parmi ces derniers le vœu tendant à la création d'un Institut international chargé de procéder à une étude comparative du langage dans les discours et les publications, et celui relatif à la constitution d'une juridiction pénale internationale permanente. La facilité avec laquelle on a voulu ouvrir l'accès de cette Cour risque sans doute de nuire à l'adhésion des Gouvernements à un projet en ce sens; mais rien n'interdit d'essayer de parvenir graduellement à la réalisation de cette institution; si déjà une Cour internationale chargée de donner un avis sur les agissements mineurs susceptibles de mener au génocide, réussissait à voir le jour, un immense progrès serait réalisé et une extension progressive pourrait ensuite être espérée.

L'Institut officiel et international dont la constitution est souhaitée ne doit pas être confondu avec le Centre d'observation, d'informations et d'études sur le génocide dont la création a été décidée. Comme on l'a vu, ce centre est destiné: d'une part à servir de radar susceptible de dépister à temps les signes avant-coureurs d'un génocide possible et de rétablir la vérité outrageusement défigurée dans certaines informations, d'autre part de continuer les travaux de recherche scientifique sur le génocide, si heureusement inaugurés par la préparation du Congrès. On y ajoute le soin d'entreprendre la création à Paris d'un Musée-bibliothèque permanent et international du génocide.

On peut dire que le 2º Congrès de la Société Internationale de Prophylaxie Criminelle, qui ne bénéficiait d'aucune subvention des pouvoirs publics, à fait œuvre scientifique méritoire, objective et utile. Le sujet débattu ne pouvait manquer d'intéresser la Commission internationale de Juristes et les résolutions adoptées sont en harmonie avec les textes fondamentaux élaborés par celle-ci au cours de ses diverses assises, mondiales ou régionales.

LES ORGANES JURIDICTIONNELS SUPRÊMES DE LA FRANCE

Note de l'éditeur

Le respect des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, s'il est assuré, en France, dans l'ordre administratif par le Conseil d'État, comme l'étudie dans son article Monsieur le Conseiller Letourneur, il est, dans l'ordre judiciaire tant civil que pénal ou social, garanti par la Cour de Cassation; le respect de la constitutionnalité des lois est assuré depuis la Constitution de 1958, par un Conseil constitutionnel, acquisition récente de l'arsenal juridique français. (Les études sur la Cour de Cassation et le Conseil constitutionnel sont faites par le Secrétariat de la Commission internationale de Juristes.)

LE CONSEIL D'ÉTAT FRANÇAIS

par

MAXIME LETOURNEUR *

Le Conseil d'État Français est une institution qui se caractérise essentiellement par la double mission apparemment contradictoire dont elle est chargée: d'une part, il donne au Gouvernement des avis juridiques sur les projets de loi ou de décret et sur toutes les questions qui lui sont posées, par les Ministres; d'autre part, il statue comme juge indépendant sur les litiges opposant les administrations entre elles ou celles-ci et les citoyens.

Nous n'avons pas l'intention de présenter, d'une façon complète, l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'État; ce travail dépasserait le cadre d'un article; il serait, en outre, inutile, d'excellents ouvrages ayant procédé à une telle étude. ¹

^{*} Conseiller d'État de France.

¹ Indépendamment des excellents traités de Droit Administratif des professeurs Waline, de Laubadaire, Vedel, Rivero qui, tous, font une large place à l'organisation de la juridiction administrative, il faut citer le récent Traité de Contentieux administratif des professeurs Auby et Drago, qui étudie la question de manière aussi approfondie que parfaite. Pour les ouvrages en langue anglaise, nous mentionnerons deux excellents livres: Executive discretion and judicial control, par le professeur Hamson, et French administrative Law, par les professeurs N. Brown et Gerner.

Mais à l'heure où de nombreux pays s'interrogent sur les moyens de renforcer la protection des individus face aux pouvoirs toujours croissants de l'État, nous voudrions seulement apporter une modeste contribution à ce problème, en exposant comment la France l'a résolu.

A cet effet, il n'est sans doute pas inutile d'expliquer d'abord rapidement comment, en raison de circonstances historiques propres à la France, le Conseil d'État a été appelé à démontrer la possibilité pour un juge de limiter les pouvoirs de l'Administration, sans pour autant entraver le fonctionnement normal de celle-ci, et à créer véritablement et parallèlement aux Tribunaux judiciaires existants, un second ordre de juridiction, la juridiction administrative, pour garantir les citoyens contre les agissements de la Puissance Publique.

Nous désirerions ensuite esquisser les modalités originales de composition et de fonctionnement qui ont permis au Conseil d'État de poursuivre avec succès cette mission.

Enfin nous donnerons quelques indications sur les réalisations concrètes du juge administratif français.

La question de l'existence d'une juridiction administrative ne date ni du 19° ni du 20° siècle.

A Rome, premier État qui ait organisé une « Administration » au sens moderne du terme, dès que cette administration prend corps, les Empereurs, à partir surtout d'Hadrien, sentent la nécessité de constituer auprès d'eux un conseil (concilium principis), composé de techniciens juristes, chargé de les seconder, à la fois dans la rédaction des textes et dans l'examen des plaintes émanant des sujets de l'Empire contre les agissements des agents publics, plaintes adressées au prince, supérieur hiérarchique suprême.

Ce conseil, le premier type de Conseil d'État, apparaît donc comme la conséquence directe, et de la naissance d'une administration, et du pouvoir absolu de l'Empereur. Il se perpétuera avec l'empire Byzantin, et c'est même à l'Empereur Héraclius que revient l'honneur d'avoir crée le titre de Maître des requêtes, toujours existant aujourd'hui.

Et, en France, dès que les Rois affirment peu à peu leur autorité à l'encontre des seigneurs féodaux, dès que corrélativement ils parviennent à asseoir une administration nationale, l'un de leurs premiers soucis est de constituer, sur le modèle des conseils impériaux, un Conseil du Roi qui, plus ou moins perfectionné au cours des siècles, continuera, jusqu'en 1789 à remplir son double rôle.

Puis la Révolution de 1789 survint.

« Les fonctions judiciaires sont distinctes, et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions ».

Lorsque les hommes de la Révolution française de 1789 établirent ainsi par la loi des 16-24 août 1790 le principe politique de la séparation des pouvoirs, et la règle juridique de la séparation des autorités administrative et judiciaire, ils entendaient soustraire aux tribunaux la connaissance des litiges intéressant le pouvoir exécutif. et éviter ainsi le retour des empiètements des anciens Parlements sur la compétence de ce pouvoir; — empiètements contre lesquels le Roi n'avait cessé de lutter: mais se souvenant des critiques et des plaintes suscitées par les tribunaux spéciaux créés par la Royauté, notamment en matière fiscale, ils n'envisageaient nullement l'institution d'une juridiction particulière pour connaître des litiges intéressant l'administration; ils en écartèrent même formellement l'idée. Leur conception de la séparation des pouvoirs impliquait ainsi un contrôle de l'Administration par elle-même. C'est ce qu'exprimait nettement la loi des 7-14 octobre 1790: «Les réclamations d'incompétence à l'égard des corps administratifs ne sont en aucun cas du ressort des tribunaux; elles sont portées au Roi, chef de l'administration générale . . . »

Le résultat fut, comme il était prévisible, un accroissement de l'omnipotence et de l'arbitraire de l'Administration, soustraite à toute juridiction.

En réorganisant le Conseil d'État sous sa forme moderne, Bonaparte n'en maintint pas moins le principe du système révolutionnaire: le Conseil d'État fut bien chargé, en sus de ses attributions législatives et administratives « de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative » (article 52 de la Constitution de l'an VIII), de prononcer « sur les conflits qui peuvent s'élever entre l'Administration et les tribunaux; sur les affaires contentieuses dont la décision était précédemment remise aux Ministres »; mais il se bornait à émettre un avis donné par ses sections d'administration; le Premier Consul, puis l'Empereur prend seul la décision sous la forme d'un décret. Toutefois, le décret du 2 juin 1806 va créer une Commission du Contentieux qui instruira les requêtes, et en fera rapport devant l'Assemblée Générale; il sera suivi rapidement d'un autre décret, celui du 22 juillet 1806, qui organisera la procédure. Ces deux textes sont l'embryon d'où naîtra 66 ans plus tard la juridiction administrative. Malgré eux, l'œuvre contentieuse du Conseil d'État napoléonien n'est, ni abondante, ni spécialement digne d'intérêt.

La Restauration est une étape difficile; le Conseil d'État n'est pas supprimé, sans doute en raison de son origine royale; mais il fait l'objet de vives critiques: trop lié au régime napoléonien, il apparaît aux yeux des libéraux comme un instrument de la dictature.

Ces critiques auront un double effet:

D'une part, des réformes successives sous la Monarchie de juillet allaient augmenter les garanties de procédure pour les justiciables.

D'autre part, à l'étranger, un discrédit est jeté sur la juridiction administrative. Quand la Belgique devient indépendante, tous les libéraux en Europe considèreront comme une grande victoire que le jeune État ait confié aux seuls magistrats judiciaires la protection des Droits des citoyens. Bien plus, le nouveau Royaume d'Italie s'empresse d'imiter l'exemple belge; et le Conseil d'État, qui y existait, perdit la plupart de ses attributions contentieuses en 1865.

Le Conseil d'État des Pays-Bas, réorganisé en 1814, après la chute du régime napoléonien, mais sur le modèle du Conseil français, subit à l'époque la même impopularité.

Les juridictions administratives, instituées au début du 19ème siècle dans certains États allemands, selon la conception française, n'échappèrent pas davantage aux critiques; et l'article 182 de la Constitution de Francfort de 1848 abolissait la justice administrative, et donnait compétence aux « tribunaux » pour statuer sur toutes les violations du droit.

Le Grand-Duché de Luxembourg ne fait pas exception; si la Constitution de 1856 crée un Conseil d'État, où les influences françaises et surtout néerlandaises sont très nettes, c'est que cette constitution marque un retour à l'absolutisme du pouvoir, et entend réagir contre le régime libéral de la Constitution de 1848, qui avait consacré le principe de l'unité de juridiction au profit des tribunaux judiciaires.

Pendant cette période, le Conseil d'État français, loin de servir de modèle, apparaît donc, au contraire, comme une institution à éviter. Toutefois, assez curieusement d'ailleurs, le Second Empire va marquer un tournant dans l'histoire de la juridiction administrative en France. Le Conseil d'État prend plus d'indépendance, et gagne incontestablement de l'autorité. Le décret du 2 novembre 1864 va permettre, d'autre part, une extension du recours pour excès de pouvoir.

Parallèlement, les Conseils de Préfecture, créés en l'an VIII dans chaque département comme juridictions d'attributions, qui étaient l'objet de critiques plus vives et plus justifiées, sont réorganisés par la loi du 21 juin 1865, et des règles de procédure stricte sont instituées devant eux.

Mais c'est la loi du 24 mai 1872 qui, attribuant au Conseil d'État pouvoir de décision (justice déléguée), et le reconnaissant juge de droit commun du contentieux administratif, est à l'origine du

développement de la juridiction administrative. A l'origine en effet, la loi de 1872 n'était et ne pouvait être qu'un point de départ : bien des obstacles s'élevaient sur la voie qui s'ouvrait devant le nouveau juge souverain: d'une part, des traces encore des critiques d'insuffisante indépendance formulées sur le plan parlementaire; des critiques doctrinales concernant une trop faible efficacité; d'autre part, la nécessité d'être « adopté » et respecté par une Administration jusque-là habituée à une action comportant peu d'entraves; enfin l'obligation d'établir des règles précises de compétence vis-à-vis des tribunaux judiciaires.

Le plus bel éloge que l'on puisse faire au Conseil d'État de la troisième République, est certainement celui d'avoir triomphé de toutes ces difficultés, par un subtil dosage de prudence et d'audace, il a, patiemment d'abord, gagné son indépendance totale; puis à la fois enserré l'Administration dans un contrôle de plus en plus étroit, sans jamais cependant entraver ou paralyser son action; et donné à l'administré des garanties telles qu'aucune autre juridiction ne pouvait en donner de semblables; l'essentiel de cette œuvre considérable fut réalisé en moins de cinquante ans.

Alors le Conseil d'État français apparaît aux yeux de tous non plus comme un instrument impérial pour soustraire les justiciables à leurs juges naturels, mais comme un Corps donnant aux citoyens un juge dans des matières où ils n'en avaient jamais eu et leur offrant les techniques nécessaires pour être protégés contre les illégalités des autorités: le recours pour excès de pouvoir, dont il a élaboré seul, sans texte, la doctrine, est l'œuvre la plus efficace contre les abus de pouvoir, et la jurisprudence sur la responsabilité de la puissance publique a doté la France d'un système de responsabilité nulle part égalé.

Le Conseil d'État français devient alors un modèle pour les pays démocratiques; il inspire la création de nombreux Conseils d'État à l'étranger: Grèce, Turquie, Belgique; attribution au Conseil d'État du Luxembourg de la justice déléguée.

Une autre conséquence de ce succès, — moins heureuse en un certain sens —, fut en France un accroissement du nombre des recours tel que le Conseil ne pouvait plus suffire à sa tâche, et jugeait les affaires avec un retard qui risquait de nuire à l'efficacité et à l'intérêt de ses décisions. Un décret-loi du 30 septembre 1953 remédia à cette situation en remplaçant les Conseils de Préfecture, juges d'attribution, par des Tribunaux administratifs, juges de droit commun du contentieux administratif, et en transformant le Conseil d'État essentiellement en un juge d'appel. Cette réforme, nécessaire du fait du développement du nombre des recours, rendue possible par l'amélioration du recrutement de la juridiction de premier ressort, a obtenu les résultats satisfaisants qu'on en escomptait.

II. Il nous faut examiner maintenant comment le Conseil d'État a pu réaliser son œuvre.

- A. La première question que pose la création d'une juridiction administrative est celle de son recrutement. Le problème n'est pas aisé à résoudre: il faut, en effet, des magistrats qui soient indépendants de l'administration, puisqu'ils sont chargés de la contrôler; il faut aussi des magistrats qui, non seulement soient spécialisés dans le droit public, mais encore connaissant parfaitement cette administration, ses rouages, son fonctionnement, ses sujétions, ses limites. Ces deux exigences peuvent paraître contradictoires, au moins dans une certaine mesure; il est nécessaire cependant de les concilier. Le Conseil d'État qui est à la fois le Conseiller juridique du Gouvernement, et le juge administratif supérieur, offre un exemple assez réussi d'une telle conciliation.
- a) Son indépendance est assurée par son autonomie: à la base un recrutement particulier, jadis assuré par la voie d'un concours spécial, et, depuis 1946, par l'École Nationale d'Administration; puis organisation d'une carrière normale avec quatre grades: Auditeurs, Maîtres des requêtes, Conseillers d'État, Présidents de Section; au sommet, si le premier Ministre, ou par délégation, le Garde des Sceaux est le président théorique, le corps est placé sous la seule autorité effective d'un Vice-Président, généralement choisi parmi les Présidents de Section, exceptionnellement parmi de hautes personnalités du monde juridiques. ²

Mais, pour l'essentiel, l'indépendance ne dépend que de la tradition, grâce notamment à l'autorité morale que le Conseil a acquise depuis 1872; l'inamovibilité de ses membres, difficile à admettre sur le plan théorique pour un corps qui, au moins en partie, participe à l'exercice du pouvoir exécutif par ses avis, n'a jamais été inscrite dans un texte constitutionnel ou législatif; mais comme l'écrivent MM. Auby et Drago (opus cité I-No 159), « en fait, cette consécration (de l'inamovibilité) n'est pas nécessaire, car l'inamovibilité existe de façon coutumière, et cette coutume, plus que séculaire, a autant de force qu'un texte positif. »

Egalement, en vertu d'une autre coutume, l'avancement jusqu'au grade de Conseiller d'État inclus a lieu exclusivement à l'ancienneté; cette règle ne permet sans doute pas de reconnaître les mérites exceptionnels, mais elle met les membres du Conseil à l'abri des intrigues, des faveurs, ou, au contraire, des défaveurs du pouvoir.

b) La connaissance par les membres du Conseil de l'administration active est assurée de diverses manières:

² L'un des plus éminents vice-président du Conseil d'État fut, de 1944 à 1960, M. René Cassin, professeur à la Faculté de Droit de Paris.

En premier lieu, si le Conseil d'État assure deux fonctions nettement distinctes, l'une de l'autre, qui se traduisent par sa division en quatre Sections, dites Sections administratives, et en une Section du contentieux, il constitue un Corps unique: chacun de ses membres est, au cours de sa carrière, affecté, tantôt dans une Section administrative, tantôt à la Section du contentieux, le plus souvent aux deux à la fois; d'autre part, tous les Conseillers d'État, même ceux appartenant à la Section du contentieux, participent à l'Assemblée Générale du Conseil, qui émet les avis les plus importants en matière législative ou administrative; inversement, les Présidents de chaque Section administrative siègent à l'Assemblée du contentieux, formation qui juge les requêtes les plus délicates, et qui est présidée par le Vice-Président. Il n'y a donc pas une spécialisation absolue des membres du Conseil.

Or, le travail consultatif, qui consiste à émettre des avis sur les projets de lois ou de décrets, et sur toutes questions soumises par le Gouvernement implique une collaboration étroite entre les membres du Corps et les directions des ministères: un avis n'est jamais donné sans une discussion préalable avec les représentants de l'Administration, ou des administrations intéressées.

En second lieu, un Maître des requêtes sur quatre, et un Conseiller d'État sur trois sont nommés librement par le Gouvernement, en dehors des membres du Corps, parmi des personnalités appartenant jusqu'alors à l'Administration active: préfets, directeurs de ministères, généraux, etc. . . . Ainsi, à côté des juristes issus du concours ou de l'École Nationale d'Administration, siègent de hauts fonctionnaires, rompus aux pratiques administratives.

En troisième lieu, un élément ne doit pas être négligé, bien qu'il soit de pur fait: traditionnellement, des membres du Conseil sont, au cours de leur carrière, détachés pour occuper temporairement un emploi dans l'Administration, ou le Gouvernement: directeurs de ministères, directeurs ou conseillers techniques d'un cabinet de ministre...

Les points de liaison entre le Conseil d'État et l'Administration sont donc nombreux, et quelquefois intimes. En France, on y attache une grande importance; et l'on y voit souvent l'un des motifs du succès de la juridication administrative qui a su s'imposer à l'Administration sans entraver son fonctionnement normal.

B. Le second problème d'ordre général, soulevé par l'existence d'une juridiction administrative est celui de son aménagement interne.

En France, l'organisation est axée sur le principe que le Conseil d'État doit connaître, à un titre quelconque, de toutes les décisions des autorités, ou des juridictions administratives.

Ainsi, il est juge en premier et dernier ressort de certaines catégories de recours, limitativement énumérées par la loi, telles que les recours pour excès de pouvoir dirigés contre les décrets et contre des actes dont le champ d'application excède le ressort d'un tribunal administratif, ou formés par des fonctionnaires nommés par décret (les hauts fonctionnaires).

Il est juge d'appel des jugements rendus par les juridictions statuant en premier ressort, essentiellement les tribunaux administratifs régionaux, devenus depuis le 1er janvier 1954 juges de droit commun du contentieux administratif.

Il est intéressant de noter que l'appel est prévu dans tous les cas sans exception, alors que, devant les tribunaux judiciaires, l'appel est exclu pour les litiges de peu d'importance pécuniaire.

Enfin, le Conseil d'État est juge de cassation (c'est-à-dire compétent pour apprécier uniquement la légalité) à l'égard des décisions rendues par les juridictions administratives statuant en dernier ressort (par exemple, la Cour des Comptes; les ordres professionnels statuant en matière disciplinaire). Aucune juridiction n'échappe à ce recours; d'après une jurisprudence constante, lorsqu'une loi porte qu'une juridiction administrative statue « souverainement » ou « sans recours », cette formule n'exclut pas la possibilité du recours en cassation.

Le Conseil d'État possède ainsi le contrôle de tout le contentieux administratif, ce qui lui offre les moyens d'assurer à ce dernier une unité absolue, non seulement quant à l'interprétation des lois, mais aussi quant à l'orientation à donner à la jurisprudence sur telle ou telle matière déterminée.

C. Comment le Conseil d'État assurera-t-il, de façon effective, cette unité? C'est la question de sa propre organisation et de son propre fonctionnement qui apparaît.

Pour l'exposer de la façon la plus vivante et la plus claire possible, nous prendrons l'exemple d'une requête à son arrivée au Conseil, et nous la suivrons jusqu'à son jugement.

1. Le premier acte est l'enregistrement de cette requête au Greffe. La procédure d'introduction du pourvoi est très simple, et absolument dénuée de tout formalisme: s'il s'agit d'un recours pour excès de pouvoir, l'auteur peut le présenter lui-même comme il l'entend; les seules obligations qui pèsent sur lui sont de motiver ses prétentions, et de joindre la décision qu'il entend attaquer. S'il s'agit d'un recours de plein contentieux (ayant pour objet l'allocation d'une indemnité, très généralement), la requête doit être signée par un avocat au Conseil d'État et à la Cour de Cassation (les avocats au Conseil d'État et à la Cour de Cassation sont des officiers

ministériels, au nombre de 60, qui ont le monopole de la représentation des parties devant les deux hautes juridictions).

L'enregistrement étant accompli, la procédure est ensuite entièrement dirigée par le juge.

La requête est attribuée à l'une des six Sous-Sections d'instruction de la Section du contentieux, chaque Sous-Section étant composée d'un Président, de deux Conseillers d'État, et de sept à huit Maîtres des requêtes ou Auditeurs. ³

La Sous-Section désignée prescrit les mesures nécessaires pour l'instruction de l'affaire, c'est-à-dire ordonne la communication du dossier de celle-ci à toutes les parties intéressées afin que la procédure soit pleinement contradictoire, et invite chacune de ces parties à présenter des observations dans un délai qu'elle fixe. Par exemple, pour un recours dirigé par un fonctionnaire, M. Durand, contre un arrêté du Ministre des Finances, accordant un avancement à M. Dupont, la Sous-Section ordonnera:

communication à M. DUPONT avec délai de 2 mois:

communication au Ministre des Finances avec délai de 2 mois;

communication au Ministre chargé de la fonction publique, avec délai d'un mois;

communication du dossier ainsi complété à M. Durand pour produire une « réplique »: un mois

Si l'un de ces délais n'est pas observé, une mise en demeure est adressée; si elle est sans effet, la loi prévoit que le Conseil d'État peut, si la partie qui n'a pas répondu dans le délai est le défendeur, statuer en tenant pour établis les faits allégués par le requérant; s'il s'agit du demandeur, considérer qu'il s'est désisté.

Cet incident est heureusement assez rare; et supposons que le «plan d'instruction» arrêté par la sous-section a été exécuté, l'affaire est alors « en état », et le président de la sous-section désigne un Rapporteur parmi ses Maîtres des requêtes ou Auditeurs.

Le Rapporteur examine l'affaire de façon approfondie; son rapport doit comporter l'exposé des faits, l'étude de tous les moyens présentés par le requérant; il se termine avec l'avis motivé de son auteur. Il précise les textes applicables, et mentionne toutes les décisions jurisprudentielles ayant une analogie avec le pourvoi actuel. La recherche de la jurisprudence antérieure constitue l'une des tâches essentielles du Rapporteur. Ce dernier prépare enfin un projet de décision.

Il transmet alors le dossier ainsi complété au Président de la Sous-Section. Celui-ci (ou l'un des Conseillers assesseurs qu'il

³ La Section du Contentieux comporte, en outre, trois autres Sous-Sections qui jugent directement les affaires fiscales.

désigne) l'étudie à son tour, en contrôlant le travail du Rapporteur, et notamment en recherchant si toute la jurisprudence applicable a été examinée, si tous les moyens ont été étudiés. Il appellera alors l'affaire à l'une des séances de la Sous-Section (qui siège une fois par semaine); le Rapporteur lit son rapport, et propose son projet; le président formule ses observations personnelles s'il y a lieu; une discussion s'engage, et la Sous-Section arrête un projet de décision qui peut être le projet du Rapporteur, le projet de celui-ci plus ou moins modifié, ou un projet contraire. Le dossier est alors remis entre les mains de l'un des deux Commissaires du Gouvernement attachés à la Sous-Section, lequel a assisté à la séance d'instruction. L'institution des Commissaires du Gouvernement près la Section du contentieux est l'un des traits les plus originaux du Conseil d'État; elle mérite que l'on s'y arrête quelque peu.

L'ordonnance du 12 mars 1831 qui les créa entendit, à l'origine, organiser devant le Conseil un ministère public, chargé d'y représenter l'État. Mais l'absence de hiérarchie au sein de ce « parquet » faisait obstacle à la possibilité pour le Gouvernement de prescrire à ses membres le dépôt de conclusions écrites qui lui fussent favorables, si bien que rapidement les Commissaires du Gouvernement prirent l'habitude de parler librement; cette tendance s'accentua après 1872, et ils devinrent très rapidement totalement indépendants . . . malgré leur nom qui subsiste par tradition. A propos des Conseils du contentieux, juridiction administrative du premier degré dans les Territoires d'Outre-Mer, une décision du Conseil d'État, du 10 juillet 1957, a très exactement défini leur position:

« Le Commissaire du Gouvernement ... n'est pas le représentant de l'Administration ... il a pour mission d'exposer au Conseil les questions que présente à juger chaque recours contentieux, et de faire connaître, en formulant en toute indépendance ses conclusions, son appréciation qui doit être impartiale, sur les circonstances de fait de l'espèce, et les règles de droit applicables, ainsi que son opinion sur les solutions qu'appelle, suivant sa conscience, le litige soumis à la juridiction, »

L'État et les autres collectivités publiques ne peuvent, s'ils le désirent, être représentés, comme les particuliers, que par un avocat au Conseil d'État.

S'ils sont indépendants à l'égard du Gouvernement, les Commissaires du Gouvernement le sont également au sein du Conseil: ni le Vice-Président ni le Président de la Section, ni le Président de la Sous-Section ne peuvent leur donner d'instructions à aucun titre: ils n'ont qu'un maître, évidemment impérieux, leur conscience.

En fait, les Commissaires du Gouvernement, choisis par le Vice-Président du Conseil d'État et le Président de la Section du

contentieux parmi les Maîtres des requêtes, et parfois les Auditeurs ayant fait la preuve, comme Rapporteurs, de leurs talents et de leurs mérites, ont un triple rôle:

Ils procèderont à leur tour à un examen approfondi du dossier (le troisième), ce qui, nécessairement, implique un certain contrôle du travail déjà effectué par le Rapporteur, puis la Sous-Section;

Ils sont chargés d'exposer l'affaire en séance publique; comme la majorité des Conseillers d'État qui siègent ne connaîtra cette affaire que par les conclusions du Commissaire du Gouvernement, on conçoit aisément les qualités de clarté, de concision et d'impartialité que nécessite l'exercice de telles fonctions.

Enfin, traditionnellement les Commissaires du Gouvernement, en raison de la connaissance très complète qu'ils ont de la Jurisprudence, sont regardés comme les gardiens fidèles de celle-ci; ils veillent tout particulièrement à son unité; mais ce sont eux qui proposent les changements ou les évolutions jurisprudentiels. Prononçant leurs conclusions en séance publique, ils ne peuvent participer, par la suite, au délibéré; ils ne votent pas; ils se bornent à émettre un avis public; leur autorité est purement morale; elle n'en est pas moins grande.

Ainsi que l'écrivent MM. Auby et Drago (op. cit- I, No 171) « le rôle dogmatique et scientifique des Commissaires du Gouvernement est considérable. Toute l'évolution de la Jurisprudence administrative de 1872 au début du 20e siècle, peut être suivie à travers les conclusions des grands Commissaires de l'époque ».

Comme les décisions du Conseil sont généralement assez brèves, les conclusions des Commissaires du Gouvernement, qui sont publiées pour toutes les affaires importantes dans les diverses revues juridiques, permettent d'en mieux saisir la portée.

Les fonctions de Commissaire du Gouvernement sont très absorbantes: alors qu'un Rapporteur étudie en moyenne huit requêtes par mois, le Commissaire du Gouvernement (qui, évidemment dans chaque affaire bénéficie du travail accompli par le Rapporteur et par la Sous-Section), conclut mensuellement dans trente requêtes environ. Mais ces fonctions sont passionnantes tant par l'œuvre qu'elles permettent d'accomplir que par la liberté totale dont on dispose pour l'accomplir. Leurs titulaires jouissent au sein du Conseil d'une autorité et d'un prestige particuliers.

Après cette digression volontairement longue, en raison de l'originalité de l'institution, il est temps de revenir au dossier dont nous suivons la trace au sein du Conseil.

Le Commissaire du Gouvernement en est saisi; il l'étudie; il devra ensuite l'inscrire au rôle d'une séance. Il aura alors un choix à

exercer, celui de la formation du jugement. En effet, le Conseil d'État statuant au contentieux, comporte diverses formations suivant la difficulté des affaires: deux Sous-Sections d'instruction réunies pour les affaires ne comportant pas de difficultés juridiques particulières; la Section du contentieux pour les affaires posant des questions nouvelles ou délicates; l'Assemblée plénière du contentieux pour les affaires les plus importantes.

Quelle que soit la formation du jugement choisi par le Commissaire du Gouvernement en accord avec le Président de la Sous-Section, celui de la Section et éventuellement celui du Vice-Président du Conseil d'État, la procédure est la même; la séance est publique; au cours de celle-ci, pour chaque affaire inscrite au rôle, le Rapporteur résume les questions soulevées par le requérant; l'avocat de celui-ci et l'avocat défendeur peuvent présenter des observations orales; les Commissaire du Gouvernement prononce ses conclusions. Lorsque le rôle est épuisé, la séance publique est levée. Le Conseil délibère immédiatement; pour chaque pourvoi, le délibéré commence par la lecture du projet de la Sous-Section par le Rapporteur; celui-ci peut, s'il le juge opportun, ou si on le lui demande, fournir des explications; une discussion libre s'engage ensuite; et une décision est finalement prise, après vote s'il y a lieu.

Le Conseil d'État attache une grande importance aux termes de ses arrêts; aussi, très fréquemment, la discussion, et éventuellement le vote, portent non seulement sur la solution à adopter, mais encore sur la rédaction de la décision.

La décision ainsi arrêtée ne sera rendue publique que quinze jours après. Pendant ce délai, le Président qui a présidé la séance (Vice-Président pour l'Assemblée; Président de la Section pour la Section; Président-adjoint pour les Sous-Sections réunies), se livre à un dernier contrôle du dossier et de la décision.

Une fois publique, la décision est notifiée par les soins du Secrétariat aux Ministres et aux parties intéressées.

Dans le contentieux de la légalité (recours pour excès de pouvoir, et recours en cassation), le requérant qui obtient l'annulation par lui sollicitée n'a aucun droit à payer; celui dont le pourvoi est rejeté est assujetti à un droit fiscal de 65 nouveaux francs environ.

Dans le contentieux de pleine juridiction, la partie qui succombe est condamnée aux dépens; mais ceux-ci sont assez peu élevés (droit fiscal de 115 nouveaux francs).

L'exécution des décisions du Conseil d'État incombe aux Ministres intéressés. Le Juge n'a aucun moyen juridique direct pour les contraindre. Aussi il arrive parfois — rarement — qu'une décision soit mal exécutée, ou ne soit pas exécutée du tout; son bénéficiaire n'avait alors d'autre ressources que de revenir devant le Conseil pour obtenir une indemnité compensatrice du dommage subi du fait de l'inéxécution de l'arrêt de justice; depuis le décret du 31 juillet 1963, il peut aussi s'adresser à une commission spéciale du Conseil d'État qui se mettra en rapport avec le Ministre intéressé et lui fournira toutes les explications nécessaires sur le sens et la portée de la décision rendue.

Cette procédure s'est révélée fort efficace, car, en général l'administration s'abstenait d'exécuter, non par mauvaise volonté, mais seulement parce qu'elle ne savait pas bien comment exécuter.

D'ailleurs, au cas exceptionnel de mauvaise volonté, la Commission saisit le Premier Ministre qui obtient l'exécution.

2. Ce long exposé permet quelques réflexions d'ordre général.

L'observation qui s'en dégage le plus vivement est sans doute le soin avec lequel les affaires sont étudiées, puisqu'à la suite de l'examen de base fait par le Rapporteur, se succèdent ceux du Président de la Sous-Section, du Commissaire du Gouvernement, et du Président de la séance de jugement. Bien entendu, ces divers examens ont pour premier souci une analyse correcte du pourvoi, de ses moyens et de ses conclusions, et une solution satisfaisante; mais ils ont aussi pour objet de rechercher la jurisprudence antérieure, de vérifier, pour chaque moyen présenté, si le Conseil n'a pas été déjà appelé à statuer sur un moyen identique ou voisin; le but capital qui est poursuivi est donc d'assurer une parfaite unité de Jurisprudence; toute l'organisation que nous avons décrite est axée sur ce but.

Certes, les différentes étapes que doivent franchir les requêtes avant d'être jugées peuvent apparemment présenter l'inconvénient d'allonger la procédure; cet inconvénient n'est pas niable; il ne doit pas être exagéré; en tout état de cause, le Conseil préfère un travail bien fait à un travail rapide et imparfait. D'ailleurs, lorsqu'un recours présente un réel caractère d'urgence, il sait aller très vite; les requêtes, qui, une fois en état, après une instruction d'une durée inférieure à un mois, ont été jugées dans un délai de dix à quinze jours, ne sont pas exceptionnelles.

Une seconde observation, sur laquelle j'insisterai quelque peu (car elle est très caractéristique du Conseil d'État français) est la suivante: le jugement d'une affaire contentieuse requiert le concours d'un Auditeur, d'un Maître des requêtes et de Conseillers d'État. Hauriou avait déjà insisté sur les avantages d'un Corps ayant trois grades correspondant aux trois âges de la vie; on évite aussi la sclérose qui peut atteindre un tribunal uniquement composé de juges âgés; le travail contentieux, ainsi que nous l'avons décrit, ainsi la collaboration incessante à une même œuvre de la jeunesse, de l'âge mûr et de la vieillesse; une telle collaboration assure à cette œuvre

un équilibre, une pondération, une audace raisonnable, une absence de gérontisme, et un souci des réalités qui sont, à n'en pas douter, l'un des éléments importants du succès de la juridiction administrative.

Le caractère de « travail d'équipe », qui est impliqué par l'organisation même de l'instruction et du jugement des pourvois, est encore accentué, et rendu plus fructueux, par l'une des traditions auxquelles le Conseil est le plus attaché, et que formulait ainsi en 1938 son Vice-Président: « Dans notre maison, les règles de la hiérarchie se confondent avec celles de la courtoisie ».

Le Conseil cherche avant tout à développer la personnalité de ses membres.

Ainsi, les Auditeurs et les Maîtres des requêtes ont voix délibératives dans les affaires dont ils sont rapporteurs. Le plus jeune Auditeur a, au délibéré, pour son premier dossier, une voix, tout comme le Vice-Président, et il est entièrement libre. On peut trouver anormal ou imprudent de donner une telle importance à un débutant; l'expérience est pourtant concluante: de cette manière on confère aux jeunes, dès le départ, un sens des responsabilités qui est très formateur.

D'autre part, l'autorité du Président de la Section sur la Section, celle du Président d'une Sous-Section sur la Sous-Section, n'est pas celle d'un supérieur hiérarchique; elle s'exerce essentiellement sous la forme de conseils; elle existe, et elle est même grande, non parce qu'elle émane du titulaire d'un grade plus élevé, mais parce qu'elle a sa source dans la plus grande expérience d'un aîné.

Bien plus, le Commissaire du Gouvernement, qui est, en général un Maître des requêtes, mais peut être un Auditeur, est appelé, de par la manière même dont se déroule la procédure, à examiner les dossiers après les rapporteurs, et après la Sous-Section et à profiter ainsi du travail effectué avant lui par d'autres Maîtres des requêtes et Auditeurs et par des Conseillers d'État; nécessairement, dès lors il apprécie la valeur de ce travail; et nécessairement aussi, il peut découvrir des erreurs, des omissions, qu'il signalera à leurs auteurs ... avec courtoisie. Cette sorte de suprématie, due au fait qu'il intervient en dernier, peut paraître extraordinaire, vue de l'extérieur; dans l'optique du Conseil d'État, de ses traditions, elle est toute naturelle.

Ces divers éléments montrent bien, je l'espère, que toute décision contentieuse est le résultat d'une collaboration étroite et confiante de juges n'ayant ni le même âge, ni le même grade, ni souvent la même fonction, mais poursuivant le même but, celui d'une bonne justice.

Dans un autre ordre d'idées, une troisième constatation s'impose: la procédure n'est pas formaliste; elle est fort peu coûteuse; et, entre les mains du juge, elle enlève tout souci aux plaideurs. La procédure civile en France présente malheureusement des caractères inverses.

III. Quelques réalisations contentieuses du Conseil d'État.

La réalisation capitale est évidemment le recours pour excès de pouvoir que le Conseil d'État a créé, dont il a entièrement, par sa Jurisprudence, aménagé le régime, qui a servi de modèle dans de nombreux pays, et qui est aujourd'hui la meilleure justification de la juridiction administrative, car seuls les États dotés d'une juridiction administrative peuvent jouir d'une véritable protection contre les illégalités administratives.

Le recours pour excès de pouvoir, le recours tendant à l'annulation pour illégalité des actes administratifs, est très connu de nos jours. Il serait superflu de le présenter dans ses détails; nous nous bornerons à examiner ses traits les plus importants.

A. En premier lieu, en ce qui concerne la recevabilité,

1. le recours est possible contre tous les actes administratifs unilatéraux.

Cette définition exclut, d'une part, les actes législatifs et ceux émanant des autorités judiciaires, par application du principe de la séparation des pouvoirs; d'autre part, les contrats.

En revanche, elle englobe tous les actes administratifs individuels ou réglementaires de quelque autorité exécutive qu'ils émanent: Président de la République, Premier Ministre, Ministres, préfets, maires, commissions collégiales ayant pouvoir de décision. Le recours pour excès de pouvoir est donc recevable contre les décrets. même si ces décrets ont été pris, par délégation du législateur, dans des matières ressortissant normalement du domaine de la loi (décrets-lois), même s'ils sont intervenus après avis du Conseil d'État (dans l'exercice de ses fonctions consultatives). Sur ce dernier point, il a quelques fois semblé étrange qu'une formation contentieuse du Conseil d'État puisse annuler un texte pris sur avis conforme de l'Assemblée Générale du même Conseil où ont siégé tous les Conseillers d'État, y compris ceux de la Section du contentieux. Or l'hypothèse se réalise d'une manière non exceptionnelle et n'est pas aussi anormale qu'on le croirait, au premier abord: lorsque le Conseil d'État est saisi pour avis d'un décret, il doit examiner, en général dans un délai bref, un texte qui est susceptible de comporter de très nombreux articles; il ne saurait procéder à un examen de légalité aussi minutieux que pourra le faire la Section du contentieux, saisie d'un recours motivé dirigé contre quelques

articles de ce même décret, et ayant tout le temps de procéder à une étude approfondie de ceux-ci; il est donc normal qu'un texte, même pris sur avis du Conseil, puisse comporter quelque illégalité. D'ailleurs, par une tradition de courtoisie, les recours contre les décrets pris en Conseil d'État sont jugés par l'Assemblée plénière du contentieux.

Ne sont exclus du recours pour excès de pouvoir que les actes dénommés « actes de gouvernement », c'est-à-dire ceux pris par le Gouvernement dans ses rapports avec le pouvoir législatif, et dans ses rapports avec les puissances étrangères.

Le champ d'application du recours pour excès de pouvoir est donc très général.

2. Le recours peut être introduit par tout individu ayant intérêt à l'annulation de l'acte attaqué.

Un simple intérêt suffit, sans qu'il soit nécessaire de justifier d'un droit lésé. Et la Jurisprudence a toujours interprété d'une manière très libérale la notion d'intérêt.

La simple qualité de citoyen ou de contribuable de l'État est insuffisante pour donner intérêt; un titre supplémentaire est exigé, par exemple le contribuable de la commune a intérêt à déférer les délibérations financières ou fiscales du Conseil municipal; un propriétaire, les actes administratifs concernant la propriété; un commerçant ceux relatifs au commerce; les fonctionnaires ont intérêt à attaquer les décisions susceptibles d'avoir une influence sur leur situation, plus généralement les actes afférents à leur statut.

Les groupements (associations, syndicats) sont recevables à former un recours contre les actes présentant un intérêt collectif pour tout ou partie de leurs membres.

Ces quelques exemples, qui pourraient être multipliés, suffisent à démontrer le libéralisme de la Jurisprudence.

3. Le recours pour excès de pouvoir n'est recevable que s'il est formé dans le délai de deux mois qui suit la publication de l'acte, s'il s'agit d'un acte réglementaire, de sa notification à l'intéressé, s'il s'agit d'un acte individuel.

Ce délai est bref, car il y a un intérêt public à ce que le sort des actes administratifs ne puisse pas être tenu longtemps en suspens.

L'introduction d'un recours gracieux, ou d'un recours hiérarchique préalablement au recours pour excès de pouvoir, n'est pas obligatoire; mais si elle est faite dans le délai de deux mois, elle conserve le délai du recours contentieux.

Enfin, il convient de noter que si l'Administration, saisie d'une demande par un particulier, n'y a pas répondu dans le délai de quatre mois, ce silence fait, à l'expiration de ce délai, naître une « décision implicite de rejet » qui est susceptible de recours pour excès de pouvoir dans les deux mois.

B. En second lieu, les seuls moyens que l'on peut faire valoir à l'appui du recours, pour excès de pouvoir sont des moyens de droit ne mettant en cause que la légalité de l'acte qui en est l'objet. C'est un principe fondamental: le juge contrôle la légalité de l'action des autorités: mais il ne discute pas l'opportunité de cette action, car s'il en était autrement, il s'immiscerait dans l'administration, et porterait atteinte à la liberté d'appréciation des administrateurs, contrepartie de la responsabilité qui pèse sur eux. Il peut dire si un Ministre avait le droit de prendre une décision; il ne peut dire si ce Ministre a bien ou mal fait d'user de ce droit. Le respect toujours scrupuleux de ce principe par le Conseil d'État fut l'un des motifs pour lesquels la juridiction administrative a pu aisément, sans résistance, asseoir son autorité vis-à-vis des pouvoirs publics; elle a maintenu ceux-ci dans le chemin du droit; mais elle n'a pas entravé leur fonctionnement, et elle a toujours refusé de se substituer à eux. C'est l'application de la règle de la séparation des autorités administratives et du juge administratif; c'est plus simplement aussi l'application du vieil adage de bon sens « A chacun son métier ».

Les moyens de légalité sont au nombre de quatre; les deux premiers concernent la légalité externe de l'acte; les deux derniers, sa légalité interne. Ce sont:

- 1. L'incompétence de l'auteur de l'acte;
- 2. le vice de forme, c'est-à-dire, la violation de l'une des formalités que la loi impose souvent aux administrateurs avant que ceux-ci puissent prendre une décision.

Ces formalités que l'on veut protectrices des droits des citoyens, sont devenues de plus en plus fréquentes de nos jours; elles se présentent le plus souvent sous l'aspect d'une enquête à faire, ou d'avis à recueillir d'une autorité, d'une Commission, d'un Conseil. Devant leur multiplication, et afin de ne pas tomber dans un formalisme excessif, le Conseil d'État a dû faire une distinction entre les formalités substantielles, celles dont l'omission ou l'accomplissement incorrect ont pu exercer une influence sur la décision intervenue, et les autres; les premières seules sont susceptibles d'entraîner l'annulation de cette décision pour excès de pouvoir.

Pour citer un exemple caractéristique, le décret fixant les détails de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique précisait que l'enquête qu'il prévoyait devait être annoncée dans les journaux de la région, et que cette annonce devait être imprimée « en caractères gras ». Le Conseil a jugé que la publicité ainsi prévue dans la presse constituait une formalité substantielle, mais que le fait

qu'elle ait été imprimée en caractères ordinaires n'entachait pas la procédure d'illégalité. Toutefois, en matière disciplinaire, toutes les formalités, même les moins importantes, apparemment, sont toujours admises comme substantielles.

3. la violation d'une règle de droit. C'est le moyen le plus important, eu égard notamment à l'extension toujours croissante que le juge lui a donnée.

La violation de la règle de droit revêt divers aspects:

a) d'abord la violation directe ou indirecte d'une loi ou d'un texte réglementaire, ou sa fausse interprétation. C'est le cas le plus fréquent.

Le contrôle de l'interprétation est particulièrement intéressant, car il implique un contrôle des motifs de la décision attaquée, contrôle qui peut permettre de déceler, soit une erreur de droit, soit une erreur de fait.

En cas d'erreur de droit, l'autorité administrative accomplit un acte qui ne lui était pas permis, ou accomplit un acte qui lui était permis, mais en se fondant sur un motif juridiquement inexact: un Ministre rejette une demande par le motif que la loi ne lui permettait pas de l'accueillir; or en réalité, la loi lui donnait un pouvoir d'appréciation.

En cas d'erreur de fait, l'autorité administrative a fondé sa décision sur un fait faux, matériellement inexact; par exemple, elle admet un fonctionnaire à la retraite « sur sa demande », alors que l'intéressé n'avait pas formulé une telle demande.

b) C'est ensuite la violation d'un principe général du droit. La théorie jurisprudentielle des principes généraux du droit est curieuse, surtout dans un pays de droit écrit comme la France.

Un principe général du droit est un principe qui, ne figurant dans aucun des textes ayant valeur juridique, reçoit par la volonté du juge valeur législative, et est appliqué par celui-ci comme la loi écrite.

Comment expliquer pareille audace de la part d'un juge? Celui-ci, en réalité, estime que l'ensemble des institutions françaises, notamment leur caractère démocratique et libéral, implique nécessairement l'admission comme normes juridiques d'un certain nombre de règles qui existent, même si elles ne sont pas formulées expressément; ces règles ressortent avec une telle évidence du régime politique en vigueur que le législateur a sans doute pensé qu'il état inutile de les intégrer dans une loi; le juge ne les crée donc pas; il se borne à les dégager, par interprétation présumée de la volonté du législateur, au fur et à mesure des nécessités d'une bonne justice.

Le Conseil d'État a trouvé la plupart de ces règles dans la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789; en les érigeant en principes généraux du droit, il a ainsi conféré, d'une manière indirecte, valeur législative à certains articles de cette Déclaration qui n'avait jamais eu, et en tous cas, n'avait plus, par elle-même, aucune force juridique. Les Préambules des Constitutions de 1946 et de 1958 se référant expressément à la Déclaration de 1789 ont renforcé singulièrement cette position du juge administratif.

Parmi ces principes, nous citerons le principe de liberté.

Ce principe est consacré par des lois particulières sous de nombreuses formes (libertés de Commerce; liberté d'association, de réunion, de l'enseignement, de la presse; liberté syndicale); il n'est formulé par aucun texte d'une manière générale. Aussi, c'est en faisant appel au principe de liberté, et non à une loi précise, que le Conseil d'État a annulé l'arrêté d'un maire qui, dans une ville attirant à la fois des curistes et des touristes, avait réservé aux premiers un quartier, en leur interdisant de se promener ailleurs.

Le principe d'égalité constitue l'un des principes généraux les plus appliqués, et sous tous ses aspects: égalité des citoyens devant la loi, et devant les charges publiques; égalité des usagers d'un même service public, des fonctionnaires d'un même cadre. Il est notamment à la base de toute la théorie jurisprudentielle sur la responsabilité de la puissance publique. Il est toujours sanctionné de façon rigoureuse. L'exemple suivant en est une preuve; la Radio-diffusion française avait coutume de diffuser chaque dimanche, à tour de rôle, les concerts donnés à Paris par les quatre grandes sociétés de concerts qui y existent. Un jour, elle décida d'exclure de la diffusion l'une des sociétés. Le Conseil a annulé cette décision pour violation du principe d'égalité, et accordé une indemnité.

Nous devons aussi mentionner le principe (appelé parfois principe du respect des droits de la défense, ou règle « audi alteram partem »), suivant lequel une autorité administrative ne peut légalement prendre une décision lésant les intérêts matériels ou moraux d'un administré sans l'en aviser préalablement, afin de le mettre en mesure de fournir ses explications.

La règle de la non-rétroactivité des actes administratifs (le Code Civil n'interdit que la rétroactivité des lois), est également appliquée d'une manière constante.

- c) La violation de la chose jugée par un Tribunal administratif ou judiciaire constitue un autre aspect de la violation de la règle de droit.
- d) Enfin, il en est de même de la violation d'une décision administrative individuelle devenue définitive.

Selon la Jurisprudence, une décision administrative individuelle, même illégale, crée des droits au profit de son bénéficiaire, et devient définitive dès l'expiration du délai du recours contentieux.

Passé ce délai, elle ne peut plus, bien entendu, être attaquée devant la juridiction administrative; mais encore elle ne peut davantage être rapportée ou modifiée par son auteur (sauf si elle a été obtenue par fraude); et une décision qui retirerait ou modifierait une décision définitive serait illégale. Cette Jurisprudence est animée par le désir d'assurer la stabilité des situations administratives.

4. Le détournement de pouvoir.

L'autorité administrative compétente a, en respectant les formes requises, pris une décision qu'elle était en droit de prendre, mais, ce faisant, elle a usé des pouvoirs qui lui appartenaient dans un but autre que celui en vue duquel ils lui avaient été conférés, notamment dans un but étranger à l'intérêt général dont elle a la charge.

Ce quatrième moyen présente un aspect particulier en ce sens qu'il introduit un élément subjectif dans la recherche de la légalité objective. C'est pour ce motif qu'il est délicat: le juge, pour asseoir son opinion, doit, au moins dans une certaine mesure, scruter les intentions de l'auteur de l'acte attaqué.

Le détournement de pouvoir a eu, au début du 20 esiècle, un grand succès, parcequ'il permettait de sanctionner des illégalités qu'aucun autre moyen ne permettait d'atteindre. Il est aujourd'hui beaucoup moins appliqué, car le développement du moyen tiré de la violation d'une règle de droit (grâce notamment à l'admission du contrôle des motifs des actes, et à l'extension du contrôle d'une manière générale) lui a fait perdre une partie de son utilité: le juge préfère toujours adopter, quand il le peut, un moyen de légalité strictement objective plutôt que de fonder sa décision sur le résultat de recherches d'intention, conservant nécessairement un degré d'incertitude.

C. Le juge de l'excès de pouvoir ne peut connaître que des moyens mettant en cause la légalité de l'acte; il est juge du droit.

Mais l'examen du bien-fondé du moyen tiré de la violation d'une règle de droit peut le conduire parfois à un certain contrôle du fait.

En effet, très fréquemment, la loi qui accorde à une autorité administrative une compétence déterminée subordonne l'exercice de cette compétence au respect d'une condition, ou de plusieurs conditions.

Le juge, pour vérifier la légalité de l'acte pris par cette autorité, devra nécessairement rechercher si la ou les conditions fixées par la loi à l'exercice du pouvoir administratif ont été, ou non remplies; et il devra procéder à cette recherche, quelles que soient les investigations auxquelles il sera forcé de se livrer, même s'il s'agit d'investigations de pur fait. Le contrôle du fait par le juge de l'excès

de pouvoir est donc légitime quand la légalité est subordonnée au fait.

Par exemple, le maire dispose dans sa commune de pouvoirs de police pour assurer l'ordre, la sécurité, la tranquillité publics. Un arrêté municipal de police n'est donc légal que s'il a pour objet de prévenir ou de réprimer un trouble à l'ordre, à la sécurité ou à la tranquillité publics; or l'existence d'un tel trouble ne peut résulter que de la réunion d'un certain nombre d'éléments de pur fait. Le juge, saisi d'un recours contre cet arrêté, sera ainsi obligé de vérifier non seulement si ces éléments étaient bien réunis, mais encore s'ils étaient suffisamment précis, caractérisés pour justifier une intervention de l'autorité communale, intervention qui porte nécessairement atteinte à une liberté publique.

Les hypothèses où l'examen du fait est nécessaire sont fréquentes. Ce contrôle étend le rôle du juge de l'excès de pouvoir; mais il fait partie intégrante du contrôle de légalité, et il ne doit en aucun cas être confondu avec l'appréciation de l'opportunité de l'action administrative, qui reste toujours en dehors de la compétence contentieuse.

Une autre réalisation esssentielle du Conseil d'État est incontestablement la Jurisprudence sur les responsabilités de la puissance publique.

Le Conseil d'État, a, sans aucun texte à l'appui, fixé, d'une manière particulièrement libérale, les conditions dans lesquelles la responsabilité des collectivités publiques est susceptible d'être engagée envers les particuliers et les réparations auxquelles ceux-ci peuvent prétendre.

Nous ne pouvons examiner ici cette Jurisprudence qui exige une étude spéciale.

Nous nous bornerons à mentionner à titre d'exemple de son libéralisme que le Conseil d'État admet, dans des cas assez nombreux (notamment pour les dommages causés par les travaux publics), la responsabilité pour risque, la responsabilité sans faute.

De cette étude rapide du Conseil d'État français, nous espérons avoir dégagé deux conclusions:

1. D'une part, l'impérieuse nécessité d'une juridiction administrative pour protéger efficacement le citoyen contre les illégalités de l'Administration. Cette nécessité est d'autant plus aiguë de nos jours que l'État, dans tous les pays ne cesse de développer son activité et d'acquérir de nouveaux pouvoirs.

Or aucune technique juridique ne peut être comparée, quant à son efficacité, au recours pour excès de pouvoir qui est le monopole exclusif de la juridiction administrative.

Notamment l'Ombudsman ne saurait, à aucun degré être comparé au juge administratif; il peut certes améliorer le fonctionnement des administrations et, en ce sens, aboutir à une meilleure protection des individus, mais d'une manière indirecte et fragmentaire. Il existe en France, et dans de nombreux pays, auprès de chaque grand minitère un corps d'inspection générale qui remplit cet office.

2. D'autre part, le système français aboutit à une certaine complication, imputable à l'existence d'un second ordre de juridiction, et notamment de deux Cours suprêmes, également souveraines dans leur domaine, le Conseil d'État et la Cour de Cassation et aux difficultés auxquelles donne lieu le partage des compétences entre elles, difficultés qui ont nécessité pour les résoudre, la création d'un Tribunal spécial, le Tribunal des Conflits.

Et l'on n'a pas manqué d'invoquer cette complication et ces difficultés pour critiquer la juridiction administrative.

En réalité, les conflits de compétence sont rares, beaucoup plus rares que certains se plaisent à le dire; et ils sont aujourd'hui, dans la quasi-totalité des cas, aisément résolus grâce à une jurisprudence constante et claire du Tribunal des Conflits.

Mais surtout il ne faut pas confondre l'existence d'une juridiction administrative, et l'existence d'un Conseil d'État.

Le Conseil d'État n'est que l'un des types possibles de juridiction administrative. En France, il est le fruit d'une évolution historique propre à ce pays, nous l'avons vu.

Mais certains États (par exemple la Yougoslavie, la plupart des nouveaux États d'Afrique), qui ont senti la nécessité d'une juridiction administrative, ont trouvé des modalités d'organisation plus simples, et notamment ont créé une Cour Suprême unique, divisée en Chambres spécialisées (Chambre administrative; Chambre civile; Chambre pénale), ce qui évite pratiquement toute difficulté de compétence.

Il reste que les hasards de l'Histoire ont permis au Conseil d'État français d'avoir le mérite d'être le pionnier, de créer le recours pour excès de pouvoir et ainsi de démontrer la nécessité d'un juge administratif.

Il reste aussi que les traits originaux de son organisation ont permis d'établir un type de juridiction administrative dont les avantages compensent largement l'inconvénient relativement mineur que nous avons signalé et dont de nombreux États se sont inspirés.

Note: l'auteur de cet article a publié une étude sur ce sujet en allemand dans Staatsbürger und Staatsgewalt. Jubiläumschrift, 1963, F. C. Müller Karlsruhe.

LA COUR DE CASSATION *

Les révolutionnaires de 1789 voulant unifier le Droit en France, décidèrent la création du Tribunal de Cassation qui devait assurer une interprétation uniforme du Droit.

La loi du ler décembre 1790 stipule que « le Tribunal de Cassation annulerait toutes procédures dans lesquelles les formes auraient été violées, et tout jugement qui contiendrait une contravention expresse au texte de la Loi ».

En fait ce n'est qu'après la rédaction du Code civil que la « Cour de Cassation » devint l'organe juridictionnel suprême assurant l'unité de la jurisprudence, et offrant aux plaideurs une garantie primordiale. Ainsi ils n'eurent plus à redouter l'erreur de Droit ou la méconnaissance volontaire de la règle de Droit par les juges du fond.

Le rôle de la Cour de Cassation s'étant considérablement encombré, il fallut procéder à plusieurs réformes pour prévenir un retard excessif dans les procès. Les dernières réformes datent des 23 juillet 1947, 21 juillet 1952, 4 août 1956, 22 décembre 1958 et 3 juillet 1967.

La Cour de Cassation se trouve au sommet de la hiérarchie judiciaire. Toutefois, elle ne constitue pas un troisième degré de juridiction puisqu'elle ne juge pas le procès au fond. En effet, son rôle se limite à vérifier la conformité à la Loi des décisions rendues en dernier ressort.

I. ORGANISATION

A. Fonctionnement

La Cour de Cassation juge les jugements et arrêts des juridictions inférieures: elle vérifie si celles-ci ont contredit la loi; par exemple: si une Cour d'Appel a affirmé qu'un automobiliste circulant à gauche de la chaussée n'est pas fautif, la Cour de Cassation cassera l'arrêt de la Cour d'Appel. En effet: affirmer que circuler à gauche n'est pas fautif, c'est méconnaître le Code de la route qui dit qu'en France, il faut circuler à droite.

A l'origine le Tribunal de Cassation cassait seulement les décisions rendues à la suite de procédures dans lesquelles les formes avaient été violées ou celles qui contenaient « une contravention expresse au texte de la Loi ».

Mais rapidement la Cour de Cassation en vint à exercer un rôle régulateur sur l'interprétation de la Loi ou de la Coutume, même en

^{*} Étude du Secrétariat.

dehors de toute violation expresse d'un texte de Loi. Aussi le nombre des arrêts de cassation a considérablement augmenté.

Aujourd'hui, la Cour a conservé pour ses « arrêts de cassation » une partie du cérémonial ancien. La rédaction d'un « arrêt de cassation » est très complète, elle est soumise à certaines formes: notamment le texte de Loi qui est violé est visé et reproduit intégralement; l'arrêt est précédé d'un « chapeau », c'est à dire d'un premier motif qui indique la règle de Droit qui a été méconnue, et, au nom de laquelle la cassation est prononcée.

La publicité est la même aujourd'hui pour les « arrêts de cassation » que pour les « arrêts de rejet » (les arrêts qui rejettent les pourvois). Les uns et les autres sont publiés dans le Bulletin mensuel des arrêts de la Cour de Cassation.

B. Compétence

La Cour n'ayant pas compétence pour trancher le procès au fond en même temps qu'elle rend un arrêt de cassation, elle renvoie la connaissance de l'affaire à une juridiction du même degré que celle dont la décision est cassée par un « arrêt de renvoi » contenu dans l'« arrêt de cassation ».

La Cour de Cassation ne peut statuer que sur les pourvois formés par les plaideurs. De plus ses décisions n'ont pas de portée générale, elles ne s'imposent pas au juge dans les affaires qu'il jugera ultérieurement.

L'arrêt de renvoi d'une Chambre de la Cour de Cassation ne s'impose pas à la première juridiction de renvoi 1; ce n'est qu'après l'arrêt de l'Assemblée plénière que la deuxième juridiction de renvoi devra se plier à la décision de la Cour de Cassation. Toutefois la réforme prévoit ici aussi que l'Assemblée plénière peut, si les constatations et appréciations contenues dans l'arrêt le permettent, statuer sans renvoi, sauf s'il s'agit de se prononcer sur une action publique. Lorsque le renvoi est ordonné la juridiction saisie doit se conformer à la décision de la Cour de Cassation.

C. Composition

Depuis les réorganisations qui dataient du 21 juillet 1952, du 4 août 1956, et du 22 décembre 1958, la Cour de Cassation se composait de:

un Premier Président cinq Présidents de Chambre soixante-dix-sept Conseillers,

¹ C'est à dire celle qui doit statuer au fond après que la Cour de Cassation lui ait renvoyé la connaissance d'une affaire.

un Procureur général, un Premier Avocat général, seize Avocats généraux, un Greffier en chef, huit Greffiers de Chambre.

Mais le Président de la République ayant promulgué le 3 juillet 1967 la Loi portant réforme de la Cour de Cassation qui n'entrera en vigueur que le ler janvier 1968, la composition de la Cour va se trouver modifiée par la nomination de Conseillers référendaires (le Gouvernement a parlé de vingt-quatre Conseillers) qui seront recrutés par voie d'avancement parmi les magistrats du deuxième grade de la hiérarchie judiciaire. Il s'agira de magistrats jeunes; toutefois on ne peut les comparer aux Auditeurs au Conseil d'État, puisque la durée d'exercice de leurs fonctions sera de dix années. A l'expiration de leur fonction ils pourront être affectés à un emploi de magistrat du siège ou du parquet en dehors de la Cour de Cassation pendant au moins cinq ans avant de revenir à la Cour de Cassation; on le voit le Parlement a multiplié les précautions pour que les Conseillers référendaires ne constituent pas une espèce de delphinat, un corps à part ayant vocation pour la Cour de Cassation à l'exclusion des autres magistrats.

La Cour de Cassation se divisera en six Chambres, soit une Chambre civile de plus qu'au préalable. Cinq civiles à quinze Conseillers (dont une spécialisée en matière commerciale et une autre en matière sociale), et une criminelle à dix-sept Conseillers.

Quand les Chambres siégeaient isolément, il fallait pour qu'une Chambre rende un arrêt la présence d'au moins sept Conseillers. C'est la première forme de la procédure de cassation, elle n'est pas modifiée.

Quand la Cour de Cassation se réunissait en Assemblée plénière, elle se composait de quinze membres au moins. Elle était présidée par le Premier Président et comprenait nécessairement le Président et le Doyen de chacune des Chambres civiles, ainsi que de la Chambre criminelle. La réforme remplace l'Assemblée plénière par l'institution de Chambres mixtes plus simples et moins solennelles que l'Assemblée plénière actuelle. Elles seront réunies dans trois cas, premièrement quand il y a eu un partage égal de voix au cours du délibéré devant une seule Chambre, deuxièmement quand la solution risque de causer une contrariété de décisions entre les Chambres, enfin troisièmement quand l'affaire pose une question de principe.

Lorsqu'une première cassation par une chambre n'avait pas entraîné devant la juridiction de renvoi ² l'adoption par celle-ci de la thèse juridique soutenue par la Chambre de la Cour de Cassation et si un nouveau pourvoi était formé par les parties, la

² Voir note précédente.

Cour de Cassation statuait toutes Chambres réunies (avec au moins trente-cinq Conseillers) et renvoyait l'affaire à une autre Juridiction qui était alors obligée d'adopter la position de la Cour de Cassation. La réforme ici aussi allège la procédure en substituant une Assemblée plénière de type nouveau aux Chambres réunies, l'Assemblée plénière se composant alors: du Premier Président, des Présidents et Doyens des six Chambres, ainsi que de deux Conseillers de chaque Chambre désignés annuellement par le Premier Président.

II. INFLUENCE DE LA COUR DE CASSATION SUR L'ÉVOLUTION LÉGISLATIVE ET JURISPRUDENTIELLE DU PAYS

Bien que le Droit français n'applique pas la règle « stare decisis » ni la « common law », l'importance de la jurisprudence de la Cour de Cassation est considérable et son interprétation des lois a contribué très largement à la formation du droit.

Si cette jurisprudence est moins audacieuse que celle du Conseil d'État, les branches du droit dans lesquelles la Cour de Cassation « dit le droit » étant codifiées, elle n'en a pas moins contribué — et continue à contribuer — à la défense des Libertés des citoyens.

En effet, son domaine couvrant le Droit civil, commercial, social et pénal, la Cour de Cassation unifie largement le droit des citoyens à la liberté, à l'égalité, à la propriété, à l'intégrité physique et aux autres droits et libertés fondamentaux; ainsi, à titre d'exemple le droit civil traitant des rapports des particuliers entre eux. la Cour de Cassation connaît des atteintes à la liberté d'aller et de venir, du contrôle de l'internement des aliénés, des atteintes au respect de la vie privée, de l'honneur, de la réputation, de l'inviolabilité du domicile des individus, des atteintes à l'égalité des citoyens entre eux, à l'intérieur même de leur foyer. Toujours à titre d'exemple, le droit commercial traitant à la fois des actes de commerce et des rapports des commerçants entre eux et avec les tiers, la Cour de Cassation fait respecter la grande charte du commerce établie par l'œuvre révolutionnaire, dans la loi des 2-17 mars 1791 en son article 7 et qui donne le droit à « toute personne d'exercer tels négoces, arts ou métiers qu'elle trouvera bon... » sous la seule condition de payer un impôt nouveau, la patente, et confirmée par la loi des 14-17 juin 1791 dite loi «Le Chapelier»; cette égalité d'accès de tous les citovens au commerce et à l'industrie est une des données fondamentales du respect des Droits de l'Homme. Le Droit social couvrant les rapports des employeurs et des salariés, la Cour connaît des droits au travail et au loisir, de la protection des travailleurs malades et de leurs familles, de la sécurité de l'emploi, de l'égalité des travailleurs à compétence égales pour l'obtention d'un emploi. Enfin, le Droit pénal ayant la double fonction de protéger la société contre les individus dangereux et de protéger la liberté des citoyens contre les abus d'autorité de la puissance publique, la Cour de Cassation joue un rôle indispensable pour éviter les atteintes graves aux libertés individuelles et si elle connaît des atteintes à la propriété privée, à l'intégrité physique de la personne, elle connaît aussi des atteintes au droit d'un individu à être considéré comme innocent jusqu'à ce qu'il soit déclaré coupable, de son droit au défenseur de son choix, du droit de l'individu convaincu de culpabilité et condamné à être traité correctement; enfin elle est gardienne des principes majeurs de non-rétroactivité des lois pénales plus dures, et de la légalité des délits et des peines.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL*

Dans la Constitution de 1946, un Comité constitutionnel composé de membres nommés par l'Assemblée nationale avait été créé pour contrôler indirectement la constitutionnalité des lois. Mais ce Comité joua un rôle mineur d'autant plus que le préambule de la Constitution de 1946 était expressément exlu de sa compétence.

Aujourd'hui le Conseil constitutionnel est la juridiction suprême

qui est chargée de contrôler:

la constitutionnalité des lois,

la régularité des élections présidentielles et parlementaires.

Son organisation est étabilie par l'ordonnance du 7 novembre 1958, modifiée par celle du 4 février 1959,

Les Droits et les Libertés des citoyens devraient être mieux protégés que sous la IVeRépublique puisque le Conseil constitutionnel vérifie que la loi ne contredit aucune disposition de la

Constitution y compris celles du préambule.

Le préambule de la Constitution de 1958 déclare que « le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'Homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmés et complétés par le préambule de la Constitution de 1946 »...

Mais le contrôle, si largement ouvert, est limité car les citoyens ordinaires ne peuvent pas saisir directement le Conseil constitutionnel sauf dans l'hypothèse d'une éléction contestée et à la condition d'être eux-mêmes élécteurs de la circonscription.

^{*} Etude du Secrétariat.

I. ORGANISATION

A. Compétence

La compétence du Conseil constitutionnel porte sur:

- 1. le contrôle des textes législatifs,
- 2. la régularité des élections présidentielles et des référendums,
- 3. le contentieux de l'élection des membres du Parlement.
- 4. les pouvoirs exceptionnels.

1. Le contrôle des textes législatifs

Le contrôle des textes législatifs peut avoir deux objectifs:

soit protéger les citoyens contre les abus du pouvoir législatif qui risquent de porter atteinte aux Droits de l'Homme et aux Libertés fondamentales garanties par la Constitution.

soit sauvegarder l'équilibre des pouvoirs en assurant que le Pouvoir législatif n'empiète pas sur le Pouvoir exécutif et inversement.

Le Conseil constitutionnel français s'est vu assigner essentiellement le second objectif. C'est à dire qu'il est le gardien de la séparation des pouvoirs et des domaines respectifs de la Loi et du Règlement selon les articles 34 et 37³ de la Constitution de la Ve République.

Parmi les textes législatifs soumis au contrôle on distingue deux cas:

- a) cas de saisine automatique du Conseil:
 - i) les lois organiques automatiquement soumises au Conseil, après leur vote définitif, et avant leur promulgation;
 - ii) les règlements des Assemblées parlementaires et les résolutions d'une Assemblée qui tendent à modifier son règlement.
- b) cas de saisine par une des quatre autorités chargée de veiller au contrôle de constitutionnalité. Dans ce second cas seuls le Président de la République, le Premier Ministre, le Président du Sénat et le Président de l'Assemblée nationale peuvent saisir, sans qu'aucune obligation ne leur en soit faite, le Conseil constitutionnel.

Les textes renvoyés au Conseil constitutionnel par l'une de ces quatre autorités sont:

soit des *lois ordinaires* avant leur promulgation, soit des *traités internationaux* avant leur ratification,

³ La Constitution de 1958 détermine l'autorité à laquelle elle donne qualité pour faire la Loi, ainsi l'article 34 énumère les matières dans lesquelles le Parlement a compétence pour créer des règles de Droit, il s'agit des matières les plus importantes, de plus l'article 34 distingue entre les matières dans lesquelles le Parlement est chargé de fixer les règles et les matières dans lesquelles le Parlement n'a mission que de « déterminer les principes fondamentaux »; dans les matières autres que celles réservées au Parlement, les règles sont éditées par le Gouvernement en dehors des Assemblées (article 37). On le voit, le domaine de la Loi est fixé limitativement par la Constitution, tandis que le domaine du Règlement a un caractère résiduel, il traite de tout ce que la loi ne traite pas.

soit des textes de forme législative (Lois ou Ordonnances) postérieures à 1958 que le Premier Ministre veut faire passer dans le domaine règlementaire. La consultation préalable du Conseil constitutionnel est alors obligatoire et s'il juge que le texte relève du domaine législatif, ce texte ne peut être modifié par décret.

2. La régularité des éléctions présidentielles et des référendums

a) Élections présidentielles:

Le Conseil constitutionnel établit la liste des candidats à l'élection présidentielle. Il veille au respect de l'égalité d'accès de tous les candidats aux moyens de propagande officielle. Il est juge du contentieux de l'élection et, dans ce cas précis, « tout citoyen » peut formuler une réclamation, suivant l'importance de l'irrégularité constatée, le Conseil constitutionnel peut soit maintenir, soit annuler partiellement ou totalement l'éléction présidentielle. Il proclame les résultats.

b) Référendums:

Le Conseil veille à la régularité des opérations de référendum, reçoit les réclamations de tout citoyen, les juge définitivement, a le pouvoir d'annuler partiellement ou totalement les opérations de référendum et proclame les résultats.

3. Le contentieux de l'élection des membres du Parlement

Avant la Ve République, le contentieux des élections parlementaires appartenait aux Assemblées elles-mêmes. Depuis 1958, il appartient au Conseil constitutionnel. L'élection d'un parlementaire peut être contestée dans un délai de 10 jours par tout électeur de la circonscription. Le Conseil ordonne le cas échéant une enquête, le candidat s'explique. En cas d'irrégularité, le Conseil annule l'élection. En cas d'incompatibilité entre les fonctions de parlementaires et les fonctions professionnelles d'un candidat, le Conseil constitutionnel, saisi soit par le Garde des Sceaux, soit par le bureau de l'Assemblée d'où est issu le parlementaire, soit par ce dernier, statue souverainement sur l'incompatibilité; le parlementaire doit alors se conformer à la décision du Conseil.

4. Les pouvoirs exceptionnels

Le Conseil constitutionnel exerce des pouvoirs exceptionnels dans deux cas:

- a) en cas d'empêchement du Président de la République, le Gouvernement saisit le Conseil constitutionnel afin qu'il constate souverainement et à la majorité absolue de ses membres «l'empêchement» du Président de la République. En cas d'empêchement provisoire ou définitif, le Président de la République est remplacé par le Président du Sénat; si l'empêchement est définitif, de nouvelles élections présidentielles doivent avoir lieu dans les vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus.
- b) dans le cas où le Président de la République fait usage de l'article 16 de la Constitution de 1958 qui lui accorde « en période exceptionnelle » les pleins pouvoirs, le Conseil doit donner son avis sur la réalisation des

conditions auxquelles est subordonné l'exercice de l'article 16 par le Président de la République. *Juridiquement*, l'avis du Conseil constitutionnel sur la réalisation de ces conditions ne lie pas le Président, mais, l'avis motivé du Conseil étant publié au Journal Officiel en vertu de l'Ordonnance du 7 novembre 1958, article 53, *politiquement*, l'avis du Conseil a une certaine importance.

En second lieu, le Conseil constitutionnel doit être consulté au sujet de toutes les mesures prises par le Président de la République en vertu de l'article 16, mais les avis du Conseil en ce second cas restent secrets; ils ne sont pas publiés au Journal Officiel, donc ils sont ignorés de l'opinion publique. De même si le Conseil constitutionnel considère que les conditions requises pour la mise en œuvre de l'article 16 ne sont plus réalisées, le Conseil ne possède pas le moyen de faire savoir publiquement qu'il considère que le Président de la République doit mettre fin à l'exercice des pouvoirs exceptionnels qu'il possède en vertu de l'article 16. 4

Autrement dit, l'appréciation de la durée de mise en vigueur de l'article 16 appartient au seul Président de la République sans freins constitutionnels.

B. Composition

Le Conseil constitutionnel est composé:

a) de Membres de droit à vie.

Ce sont les anciens présidents de la République. On les cite pour mémoire puisque Vincent Auriol et René Coty, tous deux Présidents de la IVe République, sont l'un et l'autre décédés.

- b) de Membres nommés au nombre de neuf.
- 3 sont nommés par le Président de la République,
- 3 sont nommés par le Président du Sénat,
- 3 sont nommés par le Président de l'Assemblée Nationale.

La durée de leur mandat est de neuf ans et n'est pas renouvelable. Le renouvellement partiel des Membres du Conseil a lieu tous les trois ans. Le Président de la République nomme parmi les Membres de droit ou les Membres nommés un Président qui a voix prépondérante en cas de partage des voix.

Statut des Membres du Conseil

Les fonctions des Membres du Conseil constitutionnel sont incompatibles avec la qualité de Membre du Gouvernement, de

⁴ Article 16: Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier Ministre, des Présidents des Assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel. Il en informe la Nation par un message. Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet. Le Parlement se réunit de plein droit. L'Assemblée Nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels.

Membre du Parlement, de Membre du Conseil économique et social. Le nouveau Membre désigné au Conseil constitutionnel doit démissionner de ses précédantes fonctions dans les huit jours de sa nomination.

Par contre la nomination au Conseil n'est pas incompatible avec d'autres fonctions publiques ou privées, mais pendant la durée de leurs fonctions, les Membres du Conseil constitutionnel ne peuvent être nommés à aucun emploi public ni, s'ils sont fonctionnaires publics, recevoir une promotion au choix.

Les Membres nommés sont tenus de prêter serment à leur entrée en charge. Ils doivent: garder le secret des délibérations et des votes, ne prendre aucune position publique par écrit ou verbalement, ni donner aucune consultation sur les questions pouvant faire l'objet de décisions du Conseil constitutionnel.

Les obligations d'incompatibilité et de discrétion peuvent être sanctionnées par le Conseil constitutionnel lui-même. Le Conseil peut prononcer la démission d'office d'un de ses Membres.

Enfin, les indemnités de fonction du Président du Conseil constitutionnel sont égales au traitement de la catégorie la plus haute des emplois de l'État, celles des Membres du Conseil sont égales au traitement de la catégorie immédiatement inférieure. Pour les fonctionnaires de l'État nommés Membre du Conseil, les indemnités sont réduites de moitié.

En vertu d'un décret du 13 novembre 1959, le Conseil constitutionnel siège au Palais Royal à Paris.

Organisation adminstrative

L'organisation est restreinte; elle comporte un Secrétaire général et un faible effectif d'agents et de secrétaires, mais le Conseil constitutionnel fait appel à des Membres du Conseil d'État ou de la Cour des comptes pour obtenir des rapports circonstanciés sur des points donnés en matière d'élections et de référendum.

II. INFLUENCE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL SUR L'ÉVOLUTION LÉGISLATIVE DU PAYS

On peut signaler, à titre d'exemple, que c'est par suite d'une décision du Conseil constitutionnel que le Gouvernement, qui voulait modifier par décret le statut de la Radiodiffusion-télévision française, a été contraint de renoncer à réaliser cette réforme par décret et de déposer devant le Parlement un projet de loi.

Ainsi le Conseil constitutionnel est appelé à avoir une certaine influence dans le domaine de la protection des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du citoyen et si jusqu'à présent il n'a pas joué très fermement son rôle de gardien de la constitutionnalité des lois, on peut souhaiter que l'évolution ultérieure le rendra précieux et prestigieux pour la sauvegarde de la Primauté du Droit.

JURISPRUDENCE DE LA PRIMAUTÉ DU DROIT

DÉCISIONS JUDICIAIRES DE DIFFÉRENTS PAYS

Compilées et annotées par

LUCIAN G. WEERAMANTRY

^{*} B.A., Londres; Avocat au Barreau de Ceylan; Membre de Gray's Inn; Juriste principal et conseiller pour les affaires asiatiques, au Secrétariat de la Commission internationale de juristes.

| ASPECTS DE LA PRIMAUTÉ DU DROIT | 125 |
|---|-----|
| TABLE DES MATIÈRES | |
| ENQUÊTES ET DÉCISIONS ADMINISTRATIVES | |
| Respect des principes généraux du Droit Altagar c. Maire de Ramat Gan (Cour suprême d'Israêl) | 128 |
| Limites au pouvoir de suspendre ou de révoquer un fonctionnaire | |
| Corpus c. Cuaderno (Cour suprême des Philippines) | 129 |
| Exposé des motifs ayant entraîné une décision administrative | |
| Constantinides c. République de Chypre (représentée par le Ministre de l'Éducation) (Cour suprême de Chypre) | 130 |
| Droit d'être entendu | |
| Hossain c. Gouvernement du Pakistan oriental (Cour suprême du Pakistan oriental) | 132 |
| Maire de Jaffna c. Fernando et autres (Section judiciaire du Conseil privé, statuant en appel d'un arrêt rendu par la Cour suprême de Ceylan) | 133 |
| Sim Yan Hoo c. Conseil de District de Matu et Daro (Cour suprême de Bornéo) | 135 |
| CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME | |
| Droit de ne pas être soumis au travail forcé Iversen c. Norvège (Commission européenne des Droit de l'Homme, agis- | |
| sant sur requête contestant un arrêt de la Cour suprême de Norvège) | 137 |
| Droit d'être jugé dans un délai raisonnable | |
| Cour d'Appel de Brême, République fédérale d'Alle- magne, statuant sur le paragraphe 121, alinéa premier, du Code de Procédure Pénale | 140 |
| LIBERTÉS ET DROITS FONDAMENTAUX | |
| Liberté d'association | |
| Colymore et Abraham c. Procureur général (Cour suprême de Trinité et Tobago) | 141 |

| Liberté d'association en matière politique | |
|--|-----|
| Elfbrandt c. Russell (Cour suprême des États-Unis d'Amérique) | 143 |
| Liberté de fixer sa résidence | |
| État de Madhya Pradesh c. Thakur Bharat Singh (Cour suprême de l'Inde) | 144 |
| Liberté d'aller et venir | |
| Satwant Singh Swahney c. Gouvernement de l'Inde (Cour suprême de l'Inde) | 145 |
| Inaliénabilité des Droits fondamentaux garantis dans la Constitution | |
| Golak Nath c. État de Punjab, Krishna Bhatta c. État de Mysore, Ramakrishna Mally c. État de Mysore (Cour suprême de l'Inde) | 146 |
| Droit au mariage | |
| Loving c. Virginia (Cour suprême des États-Unis d'Amériaue) | 147 |
| Droit au respect de la vie privée | |
| Arita c. Hiraoka (Tribunal de District de Tokyo) | 148 |
| Inviolabilité du domicile Pam et autre c. Brun (Cour d'Appel de Nîmes, France) | 150 |
| Droit à la propriété | |
| Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne statuant sur renvoi du Tribunal administratif de Neustadt an der Weinstrasse | 151 |
| Droit au travail | |
| Nagle c. Feilden (Cour d'Appel d'Angleterre) | 152 |
| MAGISTRATURE ET TRIBUNAUX | |
| Le Juge, gardien de la Constitution | |
| Colymore et Abraham c. Procureur général (Cour suprême de Trinité et Tobago) | 154 |

| ASPECTS DE LA PRIMAUTÉ DU DROIT | 127 |
|--|------|
| Annulation de la procédure pour présomption de partialité chez un juge | |
| Gouvernement du Soudan c. Zahara Adam Omer et autre | |
| (Cour suprême du Soudan) | 154 |
| Principes généraux du Droit applicables à la procédure judiciaire | |
| Gouvernement du Soudan c. Zahara Adam Omer et autre | |
| (Cour suprême du Soudan) | 156 |
| OCÉDURE | |
| Copie gratuite du jugement au justiciable indigent | |
| Long c. Tribunal de District d'Iowa (Cour suprême des États-Unis d'Amérique) | 157 |
| Droit d'être entendu | |
| F. c. B. et Thurgovie, Commission de recours du Tribunal supérieur | 157 |
| (Tribunal fédéral Suisse) | 157 |
| Droit d'être jugé dans un délai raisonnable | |
| Cour d'Appel de Brême, République fédérale d'Alle- magne, statuant sur le paragraphe 121, alinéa premier, du Code de Procédure Pénal | 158 |
| Klopfer c. Caroline du Nord (Cour suprême des États-Unis d'Amérique) | 159 |
| Le droit pour la défense de déposer des conclusions à | |
| l'audience ne saurait être restreint | |
| Verschueren c. Huyskens | 1.60 |
| (Cour de Cassation de Relaigue) | 160 |

ENQUÊTES ET DÉCISIONS ADMINISTRATIVES

Cour suprême d'Israël

RESPECT DES PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT

ALTAGAR c. MAIRE DE RAMAT GAN

(Compte rendu dans 20 Piskei Din, I, p. 29)

Durée du contrat des employés municipaux et révocation de ceux-ci — L'Ordonnance sur les Conseils municipaux ne dispose pas qu'une personne intéressée a le droit d'être entendue lors des délibérations du Conseil municipal — Néanmoins, la municipalité est un organisme public et ne peut agir de façon arbitraire — Les Conseillers municipaux doivent agir d'une manière quasi-judiciaire — Les principes généraux du Droit exigent que tous pouvoirs soient exercés en observant ces principes et en respectant la justice — On ne peut révoquer un employé sans lui avoir donné la possibilité d'expliquer ou de réfuter les charges qui pèsent contre lui.

Par-devant: MM. les Juges Cohn, Halevy et Kister Arrêt rendu le 6 janvier 1966

La décision ayant entraîné la révocation du demandeur fut adoptée lors d'une séance à huis clos du Conseil municipal. Le demandeur n'a pas eu l'occasion de comparaître et de faire valoir ses raisons à l'encontre de sa révocation arbitraire ni de s'expliquer au sujet des accusations portées contre lui.

L'Ordonnance sur les Conseils municipaux ne dispose pas qu'une personne interessée a le droit d'être entendue lors des délibérations du Conseil municipal, aussi le représentant de la Municipalité a-t-il soutenu que, lorsqu'une révocation est conforme aux exigences formelles de la Loi, elle doit être réputée valable.

Dans les attendus de son arrêt rendu en faveur du demandeur, la Cour suprême a fait les observations suivantes:

- 1. Les principes généraux du Droit sont bien établis et le législateur doit veiller à leur respect; il n'est pas nécessaire que les lois et règlements disposent expressément que les autorités exercent leurs pouvoirs qu'en observant ces principes et en respectant la justice.
- 2. Un Conseil municipal est un organisme public, et il doit agir en toutes choses en ne tenant compte que de considérations pertinentes, et non arbitrairement.
- 3. Les Conseillers municipaux agissent d'une façon quasi-judiciaire et même lorsqu'ils ont le pouvoir de le faire, comme dans les cas où les employés occupent leurs fonctions sur une base discrétionnaire ils ne doivent pas révoquer un employé sans raison valable.
- 4. Une décision de révocation valable ne peut être légalement prise sans que l'employé intéressé ait eu l'occasion d'expliquer ou de réfuter les charges qui pèsent contre lui.

Cour suprême des Philippines

LIMITES AUX POUVOIRS DE SUSPENDRE OU DE RÉVOQUER UN FONCTIONNAIRE

CORPUS c. CUADERNO

(G.R. No I-23721)

Constitution des Philippines dispose que la révocation ou la suspension d'un fonctionnaire doit être « motivée ainsi qu'il est disposé dans la Loi » - Demandeur titulaire d'un poste de caractère hautement technique à la Banque Centrale — Accusé selon une procédure administrative de malversation et d'abus de pouvoir — Commission d'enquête après son audition déclare ces accusations non fondées et recommande sa réintégration — Commission monétaire, cependant, prenant motif d'une simple déclaration du Gouverneur de la Banque aux termes de laquelle il n'a plus confiance dans le demandeur, révoque ce dernier - Décision, qui viole les garanties constitutionnelles prescrivant que toute révocation ou suspension doit être motivée, ainsi qu'en dispose la Loi - Raison invoquée pour la révocation d'autant plus insuffisante que le demandeur occupait une situation hautement technique · Nécessité de démontrer l'existence de motifs sérieux entraînant le prétendu manque de confiance en l'intéressé - Allégation aui constitue de toute évidence un prétexte destiné à pallier l'impossibilité de démontrer les accusations portées.

Arrêt rendu le 31 mars 1965

Le demandeur, Assistant spécial à la Banque centrale et occupant un poste qui, de l'avis général, est d'un caractère hautement technique, fut accusé, au cours d'une enquête administrative, de malversation et d'abus de pouvoir. La Commission d'enquête, après l'avoir entendu, a constaté que les mesures disciplinaires dont il a fait l'objet n'étaient pas fondées et a recommandé sa réintégration. Nonobstant cette recommandation, la Commission monétaire, prenant motif d'une déclaration officielle du défendeur, Gouverneur de la Banque centrale, aux termes de laquelle il n'avait plus confiance dans le demandeur, approuva une résolution qui révoquait ce dernier.

Le demandeur a contesté la validité de cette décision devant la Cour suprême. Au cours des débats, le défendeur a soutenu que les fonctionnaires titulaires de postes hautement techniques pouvaient être éloignés à n'importe quel moment si l'autorité qui les avait nommés avait perdu confiance en eux.

La Cour suprême a jugé que, en révoquant le demandeur, la Commission monétaire s'était fondée exclusivement sur la déclaration du défendeur qui prétendait n'avoir plus confiance en lui; la Cour a jugé que la révocation prononcée sur la base d'une simple déclaration telle que celle-là constituait une violation des garanties constitutionnelles exigeant que la révocation ou la suspension d'un fonctionnaire soit motivée ainsi que le veut la Loi. La Cour suprême a aussi fait observer ce qui suit: « Nous constatons ici l'existence d'un prétexte pour pallier l'impossibilité de prouver les accusations qui ont servi de base à l'enquête. La garantie constitutionnelle exigeant que la révocation ou la suspension d'un fonctionnaire soit motivée comme le veut la loi exige tout au

moins que la révocation, si toutefois elle est fondée en droit, d'une personne qui occupe une situation hautement technique, motivée par la prétendue perte de confiance de ses supérieurs, soit décidée avec prudence et réflexion afin de pouvoir montrer qu'il existe un motif suffisant ».

Cour suprème de Chypre

EXPOSÉ DES MOTIFS AYANT ENTRAINÉ UNE DÉCISION ADMINISTRATIVE

Constantinides c. République de Chypre (Représentée par le Ministre de l'Éducation)

(1967 — 1, Arrêts de la Cour suprême de Chypre, pp. 29-35, Affaire No. 231/65)

Article 12 a) de la Loi No. 10/63 énumère un certain nombre de motifs pour lesquels un instituteur peut ne pas réunir les titres nécessaires pour être promu — Décision administrative déclarant qu'il ne réunit pas les titres nécessaires doit spécifier chacune des raisons invoquées — Déclaration que le candidat ne réunissait pas les conditions prévues à l'article 12 a) de la Loi No. 10/63 n'est pas suffisante — Déclaration qui ne permet pas de se faire une image claire et complète des raisons invoquées pour ce réfus — Raisonnement qui a conduit à une décision administrative ne doit pas être obscur — Obligation d'exposer un tel raisonnement bien établie.

Par-devant: MM. les Juges Triantafyllides, Clerides et Mitsides, assistés de M. le Juge Tornaritis.

Arrêt rendu le 14 janvier 1967.

Le demandeur, instituteur du Grade B, s'était rendu en Angleterre en 1964/65 pour y poursuivre des études universitaires. Il y obtint, entre autres, un diplôme d'études anglaises délivré par l'Université de Cambridge. Selon la Division de l'Éducation du British Council, ce diplôme atteste des connaissances linguistiques plus élevées que celles qui sont requises pour le degré de Bachelor of Arts, mention passable.

A son retour à Chypre, le demandeur vit son dossier soumis à la Commission de l'Éducation nationale en vue de sa promotion éventuelle. Cette Commission décida, eu égard aux diplômes et aux autres titres que le demandeur avait réunis en Angleterre, qu'il ne pouvait pas être promu au Grade A, étant donné « qu'il ne satisfaisait pas aux conditions énumérées à l'article 12 a) de la Loi No. 10/63 ». On ne trouve pas dans les débats de la Commission trace d'une autre raison pour laquelle la candidature du demandeur n'aurait pas été retenue.

Lorsque le demandeur fut informé de cette décision, il demanda que son cas soit réexaminé. Au cours de ce nouvel examen, la Commission décida une fois de plus « qu'il ne satisfaisait pas aux conditions énumérées à l'article 12 a) de la Loi No. 10/63 » et n'ajouta aucune autre explication.

En vertu de l'article 12 a) de la Loi No. 10/63, les instituteurs du Grade B nommés à titre permanent peuvent être promus au Grade A si, en cours d'emploi

ils ont obtenu, à l'issue d'études universitaires complémentaires, de nouveaux titres spéciaux, par exemple en suivant à l'étranger les cours d'un établissement d'enseignement spécialisé pendant deux années universitaires complètes.

Il ne fut pas contesté que les études poursuivies par le demandeur en Angleterre n'ont pas duré deux années universitaires complètes. Le demandeur a cependant fait valoir que le diplôme d'études anglaises de Cambridge constitue un titre qui, normalement exige deux années complètes d'études auprès d'une université et que, par conséquent, il satisfaisait à la condition pertinente de

l'aricle 12 a).

Le demandeur s'est alors adressé aux tribunaux; à la première audience le défendeur a exposé à nouveau la raison pour laquelle la Commission de l'Éducation nationale avait refusé au demandeur sa promotion au Grade A et a maintenu que cette raison était suffisante. L'audience s'est poursuivie à une date ultérieure et le défendeur, alors représenté par un autre avocat, a expliqué la décision de ne pas promouvoir le demandeur par une raison principale toute différente. Et il n'a signalé que comme une raison accessoire le séjour à l'étranger inférieur à deux ans.

Dans l'arrêt rendu sur cette affaire, M. le Juge Triantafyllides a fait observer ce qui suit:

« Étant donné que l'article 12 a) de la Loi No. 10/63 prévoit plusieurs raisons pour lesquelles un instituteur peut n'être pas promu faute de titres suffisants, il s'ensuit nécessairement que si on se borne à déclarer que le candidat n'a pas satisfait aux conditions énumérées à l'article 12 a), sans spécifier les raisons pour lesquelles il en est ainsi, on n'expose pas d'une manière claire et complète les raisons pour lesquelles le demandeur n'a pas été promu. En Angleterre au cours d'une récente affaire de Droit administratif, dans laquelle il existait une obligation légale de fournir des raisons à l'appui de la décision d'un ministre, la Cour a jugé qu'une telle obligation n'était pas remplie lorsque l'exposé des motifs était obscur et de nature à laisser subsister dans l'esprit d'un lecteur bien informé un doute réel et important quant aux raisons qui ont motivé la décision en cause. 1 J'estime que les raisons invoquées pour avoir refusé sa promotion au demandeur sont obscures et de nature à laisser subsister un doute réel et important dans l'esprit de tout lecteur bien informé. Nous nous trouvons ainsi dans une situation où la décision attaquée n'a pas été clairement motivée. Quant au changement d'argumentation du défendeur à l'audience, comme nous l'avons déjà dit, il a eu pour résultat de montrer combien il eût été nécessaire d'asseoir la décision attaquée sur des motifs plus solides. »

«En vertu du principe bien établi du Droit administratif, les décisions administratives doivent être dûment motivées. C'est en particulier celui qui doit être appliqué dans la présente affaire. »

« Faute d'avoir dûment motivé la décision attaquée, l'Administration l'a effectivement rendue illégale, autrement dit elle a violé le principe du Droit administratif énoncé ci-dessus; la décision en cause est donc entachée d'excès de pouvoir. La Cour déclare en conséquence que cette décision est nulle et sans effet. Toute la question devra être réexaminée et une décision dûment motivée devra être prise et communiquée au demandeur. »

¹ Voir Givaudan et Cie c, Ministre du Logement, 1966 3 A11, E.R. p. 696, plus précisément p. 698.

Cour suprême du Pakistan oriental

DROIT D'ÊTRE ENTENDU

HOSSAIN c. GOUVERNEMENT DU PAKISTAN ORIENTAL

(Dacca Law Reports 1966, Vol. 18, P. 736)

Ordonnance et Règlements sur la défense du Pakistan permettant au Gouvernement de confisquer des biens dans certaines circonstances — Confiscations qui doivent être décidées par un tribunal ou une autre autorité compétente – Presse à imprimer appartenant au demandeur, autrefois imprimeur et éditeur d'un journal, confisquée par le Gouvernement, agissant en vertu desdits Ordonnance et Règlements — Confiscation opérée sans avoir été décidée par un tribunal - Autorité tenue de prescrire l'intervention d'un tribunal et ne peut à son gré se dispenser de suivre les directives données dans l'Ordonnance Confiscation d'un bien, ordonnée sans qu'un tribunal ait été chargé de la prononcer, nulle et sans effet en droit -Mesure draconienne telle que la confiscation d'un bien ne peut être prise sans que la personne lésée puisse au moins être entendue même a posteriori — Ordre de confiscation définitif après que toutes les parties en cause ont été entendues — Principes généraux du Droit applicables dans toute la mesure du possible lorsqu'il semble que les autorités auraient pu modifier leur décision après avoir ainsi entendu les parties.

Par-devant: les juges Siddiky, Khan, Ahmad, Sayem et Abdulla. Arrêt rendu le 9 août 1966 par M, le Juge Siddiky.

Une presse à imprimer appartenant au demandeur, autrefois imprimeur et éditeur d'un journal, fut confisquée par ordre du Gouvernement provincial, agissant en vertu de l'Ordonnance et des Règlements sur la Défense du Pakistan. Dans le décret de confiscation, le Gouvernement prétendait que le demandeur contrevenait aux ordres du Gouvernement en publiant dans son journal certaines rubriques interdites par l'Ordonnance et les Règlements sur la Défense du Pakistan.

Le demandeur a contesté le décret de confiscation devant la Cour suprême du Pakistan oriental. L'affaire a été plaidée devant une Chambre plénière de cinq juges et, par un arrêt rendu à la majorité le 9 août 1966, la Cour suprême a annulé le décret du Gouvernement du Pakistan oriental confisquant la presse, motif pris de ce qu'il était contraire au droit, et l'a déclaré nul et sans effet.

En vertu de l'article 3 de l'Ordonnance sur la Défense du Pakistan, le Gouvernement central peut édicter des règlements à toutes les fins mentionnées à l'alinéa 1; en outre, en vertu de l'alinéa 2, ces règlements peuvent avoir trait à l'une ou l'autre des questions énumérées à l'alinéa 3. La disposition iii) de l'alinéa 3 prévoit entre autres choses la confiscation de biens et dispose qu'une telle confiscation doit être ordonnée par un tribunal ou par une autre autorité compétente.

La Cour suprême avait à décider 1) si le Gouvernement central était tenu d'ordonner qu'un tribunal se prononce sur la confiscation d'un bien, et si en l'absence d'une telle disposition ladite confiscation était légale et valable, et 2) si le demandeur aurait dû avoir la possibilité d'exposer sa défense avant que l'odre de confiscation ne soit émis.

La Cour suprême a jugé que, bien que l'article 3, alinéa 3 de l'Ordonnance sur la Défense du Pakistan fût une disposition habilitant une autorité à prendre une décision, elle ne lui laissait pas la liberté de se soustraire à son gré aux directives énoncées à la clause iii) de cet alinéa. Si un ordre de confiscation a été émis sans prévoir l'intervention d'un tribunal et dans la mesure où il en a été

ainsi, ladite décision est viciée et sans effet.

La Cour a aussi fait observer que l'argument n'était pas dénué de fondement, selon lequel une mesure draconienne que la confiscation d'un bien n'aurait pas dû être décidée sans que le demandeur ait eu au moins la chance d'être entendu. Lorsqu'il y a une chance raisonnable pour que l'autorité prenne une autre décision à la suite de cette audition, la Cour doit absolument prescrire l'application des principes généraux du Droit dans toute la mesure où les faits et les circonstances de l'affaire le permettent. Le demandeur avait le droit de plaider sa cause devant l'autorité et de s'opposer à la confiscation de sa presse, et le décret de confiscation n'aurait dû devenir effectif qu'une fois toutes les parties entendues.

Section judiciaire du Conseil privé

(statuant en appel d'un arrêt rendu par la Cour suprême de Ceylan)

DROIT D'ÊTRE ENTENDU

MAIRE DE JAFFNA c. FERNANDO ET AUTRES

(Appel au Conseil privé No. 29 de 1966)

Ordonnance de Ceylan sur les Conseils municipaux qui permet au Ministre de l'Intérieur de dissoudre un Conseil municipal lorsqu'il lui apparaît, à la suite de réclamations qui lui ont été présentées, ou pour d'autres raisons, que ledit Conseil manque d'une manière persistante à ses devoirs - Plusieurs plaintes reçues par le Ministre au sujet de la gestion du Conseil municipal de Jaffna — Commissaire à l'Administration locale envoyé sur place pour aider le Ministre à se former une opinion sur les plaintes reçues - Rapport du Commissaire au Ministre, sans avoir au préalable posé de questions à quiconque ou donné aux Membres du Conseil l'occasion d'exprimer leurs vues — Dissolution du Conseil et nomination de Commissaires spéciaux pour le remplacer par le Ministre, agissant sur la base de ce rapport — Très large indépendance du Conseil municipal à l'égard du Gouvernement central pour ce qui concerne certains domaines bien définis de l'Administration locale — Application du principe audi alteram partem par le Ministre qui ne peut dissoudre un Conseil municipal sans lui donner le droit d'être entendu - Conseil, auquel on reproche d'avoir de manière persistante négligé sa tâche, doit avoir la possibilité de se défendre avant qu'un décret affectant son existence ait été adopté.

Par-devant: le Vicomte Dilhorne, Lord Guest, Lord Devlin, Lord Upjohn et Lord Pearson.

Arrêt prononcé par Lord Upjohn le 15 décembre 1966.

En vertu de l'article 277 (1) de l'Ordonnance de Ceylan sur les Conseils municipaux:

Si, à un moment quelconque, le Ministre, agissant après que des réclamations lui aient été présentées ou autrement, acquiert la conviction qu'un Conseil municipal n'est pas compétent pour s'acquitter d'une ou plusieurs tâches qui lui sont imposées, ou néglige de façon persistante de s'en acquitter, ou encore refuse ou néglige de façon persistante de se conformer à une disposition quelconque de la Loi, il peut, par un décret publié au Journal Officiel, ordonner que ledit Conseil municipal soit dissous et remplacé. Sans préjudice de toute mesure qu'il aura pu prendre précédemment, ledit Conseil sera immédiatement dissous et il cessera de posséder aucun des droits, d'exercer aucun des privilèges ou des pouvoirs, d'accomplir aucun des devoirs et de s'acquitter d'aucune des attributions qui lui étaient conférées ou imposées, en vertu de ladite Ordonnance ou de toute autre Loi.

Le Ministre des Affaires locales reçut un certain nombre de plaintes concernant la gestion du Conseil municipal de Jaffna. Devant ces plaintes, le Ministre envoya à Jaffna le Commissaire aux Affaires locales pour enquêter et faire immédiatement rapport à leur sujet. Le Commissaire se rendit à Jaffna les 27 et 28 mai 1966 et le Maire de Jaffna, demandeur en cette affaire, mit tous les moyens nécessaires à sa disposition, et lui ouvrit notamment l'accès aux comptes rendus des débats du Conseil. Le Commissaire ne posa de questions à personne et ne donna à aucun membre du Conseil l'occasion d'exprimer ses vues. Son rapport, d'abord oral puis écrit, fut reçu par le Ministre le 29 mai. Le même jour, le Ministre prit un décret aux termes duquel il lui paraissait manifeste que le Conseil municipal de Jaffna n'était pas compétent pour s'acquitter des obligations qui lui incombent; il décida donc la dissolution de ce Conseil et remit l'exercice de ses pouvoirs aux défendeurs en cette affaire, qui reçurent à cet effet le titre de Commissaires spéciaux. Le décret fut attaqué sans succès par le demandeur devant la Cour suprême de Ceylan, qui jugea que des expressions telles que « lorsqu'il est manifeste que » ou « s'il apparaît, à l'appréciation de », ou « si ... estime à propos de » ou « si ... acquiert la conviction que », lorsqu'elles ne sont accompagnées d'aucun autre mot ou d'aucune autre réserve, ne créent pas l'obligation d'agir selon les principes admis en justice. Le demandeur s'est pourvu de ce jugement devant le Conseil privé, qui n'a pas partagé les vues de la Cour suprême et qui a fait les observations suivantes:

« Quant à la première question, il est hors de doute que le Conseil municipal de Jaffna est, de par la loi, un organisme public chargé comme tous les autres Conseils municipaux de la gestion d'une vaste région et de l'exécution de tâches importantes. Personne ne pense que de telles activités puissent subir d'interventions édictées à la légère. Les juges pourraient peut-être retenir ici un argument qui leur a été présenté et aux termes duquel ils sont en présence d'une autorité locale, donc soumise au pouvoir hiérarchique du Ministre en vertu de l'article 277 de l'Ordonnance sur les Conseils municipaux; selon cet aurgument, l'exercice de leurs fonctions peut donc légitimement demeurer entre les mains du Ministre, seul responsable de ses actes devant les Chambres; le principe audi alteram partem ne lui serait donc pas applicable, et il ne serait pas tenu de répondre de ses actes devant le pouvoir judiciaire. Les membres du Conseil privé ne sauraient cependant pas partager ces vues. Le pouvoir législatif a adopté une loi créant des autorités municipales et les dotant d'une autorité considérable à l'égard du Gouvernement central pour ce qui concerne certains domaines bien définis de l'administration locale. Aucun Ministre ne doit avoir le droit de dissoudre un tel organisme sans lui permettre de s'être fait entendre sur la question en cause, à moins qu'il ne ressorte clairement de la loi que le

Conseil municipal n'a aucunement le droit de se défendre des accusations portées contre lui. »

« Il ne fait aucun doute pour les membres du Conseil privé qu'il est extrêmement grave de soutenir que le Conseil municipal, chargé de l'exécution de tâches fort importantes, manque de façon persistante à l'exercice d'un ou plusieurs de ses devoirs. Aucun précédent n'est nécessaire pour affirmer qu'en pareilles circonstances, le principe audi alteram partem est de toute évidence applicable. »

« Il n'est pas moins évident que si un Conseil municipal est accusé de refuser ou de négliger de manière persistante de se conformer à une disposition de loi, ledit Conseil doit (et c'est là une mesure de justice tout à fait élémentaire) pouvoir présenter sa défense. Ici encore il n'est besoin d'aucun précédent à l'appui de cette affirmation. »

Les membres du Conseil privé, tout en refusant de se ranger aux raisons énoncées par la Cour suprême à l'appui de son jugement déboutant le demandeur, ont cependant débouté à leur tour celui-ci pour un autre motif à savoir que, s'il est vrai que le Conseil municipal aurait dû avoir l'occasion de présenter sa défense, en revanche il a délibérément choisi de ne pas se plaindre et il n'a pris aucune mesure pour protester contre sa dissolution. Les Membres du Conseil privé ont estimé que, dans ces circonstances, il n'y avait aucune raison pour qu'une autre personne, quelle qu'elle soit, et notamment le demandeur en l'espèce, ait le droit d'intervenir et de demander réparation au nom d'un organisme qui n'a pas décidé de prendre lui-même une telle initiative.

Cour suprême de Bornéo

DROIT D'ÊTRE ENTENDU

SIM YAN HOO c. CONSEIL DE DISTRICT DE MATU ET DARO

(1967 1 Malayan Law Journal, p. 71)

Conseil de District désireux de modifier les conditions de la patente qu'il avait octroyée lui-même à un colporteurbatelier — Occasion d'être entendu non reconnue à celui-ci avant que la décision ne soit prise — Conseil dans son appréciation des faits et avant de déterminer la loi applicable, est tenu d'agir selon les principes admis en justice, même si son action ne possède pas les caractéristiques de celle d'un tribunal — Chance raisonnable d'être entendue nécessairement accordée à la personne en cause, faute de quoi les principes généraux du Droit seraient violés.

Par-devant: M. le Juge Lee Hum Hoe.

Arrêt rendu le 19 août 1966

Devant les plaintes qui lui étaient parvenues au sujet du demandeur, le Conseil de District de Matu et Daro avait modifié les conditions de la patente octroyée à ce colporteur-batelier et avait décidé qu'il ne lui serait plus permis

d'exercer son métier dans certains kampongs ². Le Conseil n'a pas donné au demandeur la possibilité de se faire entendre avant que la décision ne soit prise.

Le demandeur s'est adressé au tribunal lui demandant de rendre une ordonnance de *certiorari* en vue de casser la décision du Conseil de District.

M. le Juge Lee Hun Hoe, faisant droit à la demande d'ordonnance de certiorari du demandeur, a examiné les attendus de l'arrêt rendu par le Conseil privé dans l'affaire des Chefs de la Mosquée de Maradana (Ceylan) c. Ministre de l'Éducation et autre ³, ainsi que plusieurs jugements antérieurs des tribunaux anglais, et a fait observer ce qui suit:

« A mon avis, il n'est pas injuste de prétendre que le Conseil de District étant une autorité habilitée à délivrer des autorisations, devrait être considéré comme se trouvant dans la même situation que les juges anglais dotés des mêmes pouvoirs. Il est évident que le Conseil a agi sur plaintes émanant de certaines personnes. Des indices permettent également de conclure à l'existence d'une rivalité commerciale. En d'autres termes, le Conseil n'a entendu que l'une des parties. Il est vrai que la patente du colporteur n'a pas été révoquée, mais elle a été modifiée à tel point qu'elle avait perdu la plus grande partie de sa valeur, et que la décision du Conseil équivalait presque à une révocation. Le droit d'exercer son commerce dans certains kampongs a été enlevé au demandeur de façon arbitraire. Le Conseil, lorsqu'il a cherché à apprécier les faits et à déterminer les dispositions de loi sur le droit des personnes qu'il devait appliquer était tenu de prendre sa décision selon les principes admis en justice, même si ses actes ne s'accompagnent pas du cérémonial d'un tribunal ou ne s'inspirent pas de sa pratique. Il se peut que le demandeur se soit mis dans son tort, mais la question n'est pas là. La question est qu'il n'a pas eu la possibilité de répondre à ses accusateurs. Dans ces circonstances, le Conseil a porté atteinte aux principes généraux du Droit. »

«Il ne paraît pas surprenant que le Conseil ait été incapable d'indiquer à la Cour sur quelle disposition particulière de l'Ordonnance sur les autorités locales, ou de tout autre texte de loi pertinent, il s'est appuyé pour exercer un tel pouvoir. Les autorités locales ne disposent pas de pouvoirs illimités; ceux-ci sont définis dans l'Ordonnance sur les autorités locales et dans ses décrets d'application. Aucun règlement, décret ou arrêté pris en vertu de l'Ordonnance sur les autorités locales ne doit excéder les dispositions de ladite Ordonnance ou y être contraire. Lorsque la loi ne mentionne pas tel ou tel pouvoir particulier, le Conseil devra agir avec une grande prudence, faute de quoi il pourra se voir reprocher un abus de pouvoir. A mon avis, c'est exactement ce qui s'est passé en l'espèce. »

« Le demandeur a montré, avec les éléments de preuve à sa disposition, que le Conseil avait commis un abus de pouvoir et avait aussi enfreint les principes généraux du Droit. En conséquence, la Cour délivrera une ordonnance de certiorari et la décision du Conseil de District de Matu et Daro interdisant au demandeur d'exercer son commerce dans les kampongs Bruit, Tekajong et Penyipah est annulée. »

² Le kampong est constitué par un certain nombre de cases édifiées autour d'une habitation principale et parfois protégées par une palissade.

³ Voir « Jurisprudence de la Primauté du Droit », Revue de la Commission internationale de Juristes, Vol. VIII, No. 1, pp. 110 à 113.

CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Commission européenne des Droits de l'Homme (agissant sur requête contestant un arrêt de la Cour suprême de Norvège)

DROIT DE NE PAS ÊTRE SOUMIS AU TRAVAIL FORCÉ

IVERSEN c. NORVÊGE

(Requête No 1468/62)

Article 4 de la Convention européenne des Droits de l'Homme dispose que nul ne peut être astreint à accomplir un travail forcé — Loi norvégienne dispose que les titulaires d'un diplôme de dentiste peuvent être tenus d'exercer leur art dans les services dentaires de la Sécurité sociale, pendant une période de deux ans et dans des régions choisies par le Ministre des Affaires sociales — Un tel service ne constitue pas un travail forcé ou obligatoire au sens de l'article 4 de la Convention — Il n'est pas non plus contraire à l'esprit de la Constitution norvégienne — Prévu pour une brève période, bien rétribué, effectué dans le cadre de la profession choisie par le requérant, son application n'ayant fait l'objet d'aucune discrimination, ledit service n'avait non plus aueun caractère injuste ou oppressif.

Arrêt rendu le 17 décembre 1963.

Le 28 juillet 1949, le Parlement norvégien a adopté une Loi instituant un service public de soins dentaires. Aux fins d'application de cette Loi, le pays fut divisé en districts. Chaque district devait être pourvu d'un dentiste de district, responsable devant un dentiste régional qui dirigerait le Service public de soins dentaires dans la région de son ressort. Lors de la promulgation de la Loi, le Gouvernement ne se dissimula pas qu'il serait difficile de pourvoir à tous les postes, notamment en Norvège septentrionale.

Afin d'assurer à pleine application de la Loi, un décret royal fut publié en 1954, astreignant les étudiants admis à l'École dentaire de Norvège, ainsi que ceux qui fréquentent des établissements étrangers, à souscrire au début de leurs études une déclaration par laquelle ils s'engagent à travailler pendant deux ans au maximum pour le Service public de soins dentaires dans tout district où ils seraient affectés par le Ministère.

Des doutes s'élevèrent parmi les étudiants terminant leurs études en 1955 quant à la valeur légale des engagements auxquels ils avaient souscrit, et ils adressèrent au Ministère des Affaires sociales une lettre où ils déclaraient qu'ils se considéraient comme juridiquement fondés à rompre cet accord. Cette démarche devait provoquer l'adoption, le 21 juin 1956, d'une Loi provisoire relative au service public obligatoire pour les dentistes. Cette Loi disposait que les personnes qui, en 1955 ou postérieurement à cette date, avaient été reçues à

l'examen d'odontologie dans le Royaume ou avaient obtenu un titre assimilable à l'étranger, pouvaient être requis d'occuper pendant deux ans au maximum un poste du Service public de soins dentaires qui, bien que sa vacance ait été annoncée, demeurerait vacant.

En 1957, le demandeur fut reçu à l'examen d'odontologie de l'Académie de Médecine de Dusseldorf, où il s'était rendu de sa propre initiative pour y poursuivre ses études. A son retour en Norvège, il suivit à l'école dentaire de Norvège un cours supplémentaire obligatoire pour tous les candidats titulaires d'un diplôme étranger. Il subit avec succès l'épreuve sanctionnant cet enseignement en 1958 et accomplit ensuite son service militaire jusqu'en septembre 1959, comme dentiste militaire. Vers la fin de son service, il reçut du Ministère des Affaires sociales une liste de postes vacants dans le Service public de soins dentaires et fut invité à indiquer le ou les postes auxquels il désirait poser sa candidature.

Le 2 novembre 1959, le requérant adressa au Ministère des Affaires sociales une lettre par laquelle il se portait candidat à un poste du Service public de soins dentaires dans le sud de la Norvège, mais il fut informé que sa candidature ne pouvait être prise en considération et qu'il serait affecté à un poste de dentiste dans le nord du pays. Après avoir vainement protesté, il accepta le poste, mais le 20 mai 1960, il abandonna son travail et partit, après avoir informé le Ministère de son intention. Des poursuites pénales furent intentées contre lui et il fut condamné à une amende de deux mille couronnes ou, à son choix, à une peine de trente jours de prison pour infraction à la Loi provisoire.

Le requérant se pourvut devant la Cour suprême par recours en date du 28 février 1961. Il soutint:

- 1. Que la Loi provisoire du 21 juin 1956 était nulle et sans effet parce qu'elle était contraire à la Constitution;
- 2. Que cette Loi était nulle et sans effet parce qu'elle était contraire à la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme; et
- 3. Que cette Loi n'était destinée à s'appliquer qu'aux étudiants qui, avant de commencer leurs études, s'étaient engagés à travailler pour le Service public de soins dentaires pendant deux anx au maximum après leur examen final, et qu'elle ne s'appliquait donc pas à lui, puisqu'il n'avait fait une telle déclaration.

L'article 4 de la Convention européenne des Droits de l'Homme est libellé comme suit:

- 1. Nul ne peut être tenu en esclavage ni en servitude.
- 2. Nul ne peut être astreint à accomplir un travail forcé ou obligatoire.
- 3. N'est pas considéré comme « travail forcé ou obligatoire » au sens du présent article:
- a) tout travail requis normalement d'une personne soumise à la détention dans les conditions prévues par l'article 5 de la présente Convention, ou durant sa mise en liberté conditionnelle;
- b) tout service de caractère militaire ou, dans le cas d'objecteurs de conscience dans les pays où l'objection de conscience est reconnue comme légitime, à un autre service à la place du service militaire obligatoire;
- c) tout service requis dans le cas de crise ou de calamité qui menace la vie ou le bien-être de la communauté; et
- d) tout travail ou service faisant partie des obligations civiques normales.

Par arrêt de la Cour suprême du 16 décembre 1961, le réquérant fut débouté de son recours. Sur les cinq membres de la Cour suprême, trois juges considérèrent qu'aucune des trois objections soulevées n'était recevable,

cependant que les deux autres membres de la Cour estimaient que la troisième objection était valable et que le requérant devait être acquitté.

Prononçant l'arrêt majoritaire de la Cour, M. le Juge Hiorthöy déclara ce qui suit:

«La mise en cause pour des motifs constitutionnels, de la validité générale de la Loi provisoire du 21 juin 1956 relative au Service public des dentistes est, à mon sens, manifestement mal fondée. Je n'exclus pas complètement la possibilité que, dans des cas extrêmes, des tribunaux jugent une Loi inapplicable parce que contraire à certains Principes généraux du Droit de nature constitutionnelle, même si elle ne viole pas de disposition précise de la Constitution. Mais il va sans dire qu'il serait fort difficile d'écarter ainsi une Loi votée par le Parlement (Stortinget) et approuvée par le Roi, en faisant valoir qu'elle est contraire à l'esprit et aux principes de la Constitution. Etant donné les fondements et l'historique de la Loi susmentionnée les modalités de son application et les limitations de durée applicables aussi bien à la Loi même qu'aux mesures d'affectation fondées sur ces dispositions, il me semble parfaitement évident que cette Loi ne peut être écartée pour de tels motifs.

« Il en va sensiblement de même pour l'affirmation selon laquelle la Loi est nulle et sans effet parce que contraire à l'article 4 de la Convention européenne du 4 novembre 1950 pour la sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales. Il ne fait guère de doute, à mon sens, que la disposition de la Convention interdisant le travail forcé ou obligatoire ne peut être raisonnablement interprétée comme s'appliquant aux obligations d'ordre public dont il s'agit en l'espèce. Le travail en question est de courte durée, bien rétribué, fondé sur les qualifications professionnelles de l'intéressé et immédiatement consécutif aux études accomplies par lui. Même si, comme cela peut se produire dans de nombreux cas, un tel service est, au moment où il doit être effectué, contraire aux intérêts de la personne visée, il me paraît évident qu'il ne peut être considéré comme une atteinte, et encore moins comme une infraction, aux Droits de l'Homme. Ne voyant dès lors aucun conflit entre la Convention et la Loi norvégienne en question, je n'ai nul besoin d'examiner la question de savoir auquel des deux textes il conviendrait d'accorder la préférence en cas de conflit.»

Le requérant présenta alors une requête individuelle à la Commission européenne des Droits de l'Homme. La majorité de la Commission, composée de six des dix membres présents et votants, estima que le service accompli par Iversen à Moskenes en Norvège septentrionale n'était pas un travail forcé au sens de l'article 4 de la Convention et déclara sa requête irrecevable, en vertu de l'article 27 (2) de la Convention. Quatre juges appartenant à la majorité firent en outre les observations suivantes:

« Sil l'article 4, paragraphe 3 de la Convention délimite la portée de l'article 4, paragraphe 2, en déclarant que quatre catégories de travaux ou de services ne constituent pas un travail forcé ou obligatoire aux fins de la Convention, l'expression « travail forcé ou obligatoire » n'est pas définie dans la Convention et il n'existe nulle part ailleurs de définition faisant autorité pour ce qu'il faut entendre par cette expression.

« La notion de travail obligatoire ou forcé ne peut s'entendre uniquement au sens littéral du terme, et elle en est venue en fait à être considérée par le Droit international et la pratique, ainsi qu'en témoignent en partie les dispositions et l'application des Conventions et Résolutions de l'OIT relatives au travail forcé, comme comportant certains éléments dont il est raisonnable de tenir dûment compte dans l'interprétation de l'article 4, paragraphe 2 de la Convention.

« Ces éléments du travail forcé ou obligatoire sont, premièrement, que le travail ou le service soit accompli par le travailleur contre son gré, et, deuxièmement, que l'obligation d'accomplir ce travail ou ce service soit injuste

ou oppressive ou que le travail ou le service lui-même constitue une épreuve évitable.

« L'attribution de ces éléments au « travail forcé ou obligatoire » envisagée à l'article 4 paragraphe 2, de la Convention n'est pas incompatible avec les autres dispositions de cet article ou de la Convention.

«Il est vrai que la Loi provisoire de 1956 imposait un service obligatoire mais que, comme ce service était de courte durée, assurait une rémunération satisfaisante, ne s'écartait pas de l'activité professionnelle choisie, ne s'appliquait que dans le cas de postes non pourvus après que leur vacance eût été dûment annoncée, et ne comportait pas d'application discriminatoire, arbitraire ou punitive, l'obligation d'accomplir ce service n'était ni injuste ni oppressive. La Loi de 1956 a été appliquée à bon droit à Iversen lorsque celui-ci a reçu l'ordre de rejoindre son poste à Moskenes; en outre, dans le cas particulier du requérant, l'épreuve a été tempérée par la réduction du service de deux ans à un an ».

Cour d'Appel de Brême (République Fédérale d'Allemagne)

DROIT D'ÊTRE JUGÉ DANS UN DÉLAI RAISONNABLE

STATUANT SUR LE PARAGRAPHE 121, ALINÉA PREMIER, DU CODE DE PROCEDURE PÉNALE

(Neue Juristische Wochenschrift, 1965, pp. 2361 et suiv.)

Paragraphe 121, alinéa 1, du Code de Procédure Pénale allemand dispose que nul ne peut être placé en détention préventive pendant plus de six mois — Paragraphe en harmonie avec l'article 5, paragraphe 3, de la Convention européenne des Droits de l'Homme qui dispose que toute personne détenue doit être jugée dans un délai raisonnable ou libérée pendant la procédure — Exceptions à la règle contenue dans le paragraphe 121, alinéa 1, du Code admissibles dans une mesure très limitée — Difficultés de caractère personnel, telles que l'impossibilité pour un juge de poursuivre la procédure pour cause de maladie ou de congés, ne suffisent pas à justifier le retard apporté au jugement d'une affaire.

Arrêt rendu le 9 septembre 1965.

En vertu du paragraphe 121, alinéa premier, du Code de Procédure Pénale allemand, nul ne peut être maintenu en détention préventive pendant plus de six mois. Ce paragraphe reconnaît toutefois l'existence de certains motifs importants qui pourraient justifier la prolongation de la détention. Cette disposition est destinée à tenir compte de l'article 5, paragraphe 3, de la Convention européenne des Droits de l'homme, libellé comme suit:

«Toute personne arrêtée ou détenue, dans les conditions prévues au paragraphe 1 c) du présent article, doit être aussitôt traduite devant un juge ou un autre magistrat, habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires, et a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable ou liberée pendant la

procédure. La mise en liberté peut être subordonnée à une garantie assurant la comparution de l'intéressé à l'audience. »

Le prévenu a été arrêté sur une accusation de faux témoignage le 3 mars 1965. Il fut à la disposition du tribunal pendant la période du 13 mai au 9 août 1965, puis de nouveau à partir du 17 août 1965. L'enquête étant arrivée à son terme, il n'y avait aucune raison de prolonger encore la procédure. L'audience principale aurait pu être fixée avant l'expiration du délai de six mois qui suivit l'arrestation, mais elle n'eut pas lieu parce que le Président de la Chambre criminelle tomba malade avant le 12 juillet, date fixée pour l'audience. En raison de cette maladie et de l'« impossibilité » de désigner les autres juges du tribunal — un assesseur non-magistrat étant en vacances jusqu'au 19 juillet — une ordonnance de renvoi sine die fut rendue le 2 juillet. Ce n'est que le 24 août qu'une nouvelle date fut fixée, soit le 4 octobre 1965.

La Cour a jugé que les difficultés d'ordre personnel qui s'étaient présentées ne constituent pas un motif sérieux pour ajourner l'audience principale et a fait observer qu'il n'est pas admissible qu'un prévenu demeure en détention préventive pendant plus de six mois simplement parce qu'un juge n'est pas en mesure de poursuivre la procédure, pour cause de maladie et aussi parce que plusieurs membres du tribunal se trouvent en congé en même temps.

La Cour a en outre fait remarquer qu'en vertu de l'article 67 de la Loi sur l'organisation des tribunaux, si un membre d'un tribunal n'est pas en mesure de siéger, un remplaçant sera nommé temporairement. En outre, l'affaire en question n'était pas spécialement difficile et ne comportait pas un dossier particulièrement volumineux, l'accusé ayant reconnu devant le juge d'instruction qu'il s'était livré à de fausses déclarations; il avait en outre demandé que la procédure soit accélérée. Il avait ainsi fait disparaître la plus grande partie des difficultés nées du fait que, au cours de l'enquête préliminaire, il ne s'était pas reconnu coupable de faux témoignage.

Cour suprême de Trinité et Tobago

LIBERTÉ D'ASSOCIATION

COLYMORE ET ABRAHAM c. PROCUREUR GÉNÉRAL

(Ref. Civil Appeal No 3/1966)

Liberté d'association, Droit fondamental garanti par la Constitution de Trinité et Tobago — La liberté individuelle au sein de toute collectivité n'est toutefois jamais absolue — Aucun membre d'une société ordonnée ne peut être déclaré libre de se comporter d'une manière anti-sociale — Eu égard à la protection de sa propre liberté, il doit tenir d'ûment compte des Droits et Libertés d'autrui, incompatibles avec elle — Nette distinction entre la liberté de s'associer, les objectifs à poursuivre au sein de l'association et les moyens à utiliser pour atteindre ce objectifs — Objectifs ou moyens portant atteinte à la Loi rendent les membres de l'association passibles de poursuites pénales, ou peuvent les exposer à devoir verser des dommages et intérêts, en dépit de l'existence de la liberté d'association — Liberté de s'associer ne peut

conférer le droit ni l'autorisation de commettre des actes incompatibles avec la paix, le bon ordre et la bonne marche des institutions — Liberté d'aller et venir de même n'autorise nullement la violation de domicile, pas plus que la liberté de conscience n'autorise la sédition, la liberté d'expression l'obscénité, la liberté de réunion l'émeute, ou la liberté de la presse la diffamation. — Cour suprême, gardienne de la Constitution, a le droit et le devoir de déclarer entachées d'abus de pouvoir des Lois qui abrogent ou violent les Droits et les Libertés fondamentaux reconnus dans la Constitution, ou y portent atteinte.

Par-devant: Sir Hugh Wooding, Président de la Cour Suprême, et MM. les Juges Phillips et Frazer.

Arrêt prononcé par le Premier Président, Sir Hugh Wooding, le 27 janvier 1967.

Le Chapitre premier de la Constitution de Trinité et Tobago, qui correspond aux huit premiers articles, a trait à la «reconnaissance et abrogation des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ». L'article 2 de ce chapitre dispose que, sous certaines réserves dont aucune n'est applicable à l'espèce.

« aucune loi ne pourra abroger ou violer, ou autoriser l'abrogation ou la violation, d'aucun des Droits et des Libertés reconnus et déclarés ci-dessus, ni porter atteinte ou autoriser aucune atteinte à ceux-ci... »

L'article 36 de la Constitution dispose que:

« Sous réserve des dispositions de la présente Constitution, le Parlement peut voter des lois ayant pour objet le maintien de la paix, de l'ordre public et de la bonne marche des institutions à Trinité et Tobago. »

Les demandeurs soutenaient que la Loi de 1965 sur les relations, de travail était inconstitutionnelle en ce qu'elle abrogeait le doit de négociation collective et le droit de grève, ou y portait atteinte, alors que l'un et l'autre font partie intégrante de la liberté d'association, l'une des Libertés fondamentales garanties par la Constitution. Ils demandaient à la Cour de dire et juger que cette Loi était nulle et sans effet.

En appel, le défendeur fit valoir que l'article 2 de la Constitution n'avait pas un caractère limitatif, mais plutôt un caractère constructif. La Cour ne put en aucune façon admettre cet argument. Se référant à la décision de la Cour suprême interprête de la Constitution, le Premier Président déclara ce qui suit:

«Il n'y a donc pour moi aucun doute, notre Cour suprême a été instituée gardienne de la Constitution et elle conserve ce titre. Aussi est-il non seulement de sa compétence, mais aussi de son droit et de son devoir, de déclarer lorsqu'elle l'estime justifié qu'une Loi votée par le Parlement viole la Constitution et qu'elle est par conséquent nulle et non avenue en ce qu'elle abroge ou viole ou autorise l'abrogation ou la violation de l'un ou de plusieurs des Droits et Libertés reconnus et déclarés à l'article premier du chapitre en cause. De telles déclarations ont force obligatoire. Tel est mon avis.»

Traitant de la question principale soulevée par l'arrêt, à savoir si la liberté de négociation collective et le droit de grêve font partie intégrante de la liberté d'association garantie par la Constitution, le Premier Président a dit notamment ce qui suit:

« Ma première remarque est que la liberté individuelle dans toute collectivité n'est jamais absolue. Aucun membre d'une société bien ordonnée n'est libre de se comporter d'une manière anti-sociale. Pour la protection de sa propre liberté, chacun doit tenir dûment compte des Droits et des Libertés d'autrui qui s'y opposent. Si tel n'était pas le cas, la liberté deviendrait licence et aboutirait à

l'anarchie. En conséquence, la Loi a et a toujours eu pour rôle dans toute société bien ordonnée de réglementer la conduite des affaires humaines de manière à maintenir un équilibre entre le droit et les intérêts contradictoires de tous les membres de la société. Bien que, en common law et aussi selon notre Constitution, toute personne est libre de s'associer à ses semblables, une nette distinction a toujours été faite entre la liberté de s'associer, les objectifs que se propose toute association, et les moyens par lesquels il est proposé d'atteindre ces objectifs. Si les objectifs ou les moyens sont incompatibles avec la Loi, il convient, en dépit de la liberté d'association, de dire que l'un ou l'autre des membres de l'association s'expose à des poursuites pénales ou peut être condamné à réparation pour avoir commis une action dommageable. Dans l'un ou l'autre cas, le délit ou le dommage résulte d'une association délictueuse. Alors que, s'il est vrai que le Pouvoir législatif est intervenu de temps à autre lorsqu'il a estimé nécessaire de le faire ou lorsqu'il a jugé à propos de faire disparaître un déséquilibre entre des droits et des libertés incompatibles entre eux, la distinction entre l'association, d'une part, et ses objectifs et ses moyens, d'autre part, a cependant toujours été maintenue.

« A mon avis, la liberté d'association ne signifie donc que la liberté de conclure des ententes en vue de promouvoir des objectifs communs aux membres du groupe. Ces objectifs peuvent être extrêmement nombreux, d'ordre religieux, social, politique, philosophique, économique, professionnel, éducatif ou culturel, sportif ou charitable. Toutefois, la liberté d'association ne confère ni le droit ni la licence d'adopter une conduite ou de commettre des actes qui, de l'avis du Parlement, seraient incompatibles avec la paix, l'ordre et la bonne marche des institutions du pays. De même, et bien que leur existence soit garantie, la liberté de déplacement n'autorise pas la violation de domicile, la liberté de conscience la sédition, la liberté d'expression l'obscénité, la liberté de réunion l'émeute ou la liberté de la presse la diffamation. »

Ayant appliqué ces critères aux faitx de la cause, la Cour suprême a débouté les demandeurs.

Cour suprême des États-Unis d'Amérique

LIBERTÉ D'ASSOCIATION EN MATIÈRE POLITIQUE

ELFBRANDT c. RUSSELL

(384 U.S. — Partie 1, p. 11)

Fonctionnaires tenus de prêter serment de loyauté à l'égard de la Constitution fédérale, de la Constitution de l'état et des Lois de l'état, en Arizona — Lois de l'Arizona disposent qu'un membre de la fonction publique qui, sciemment et volontairement, devient ou demeure membre du Parti communiste, ou s'affilie à une organisation ayant pour objet le renversement du Gouvernement, peut être poursuivi pour faux témoignage et révoqué — Enrôlement dans une organisation sans chercher à atteindre ces buts illégaux ne constitue pas une menace à l'égard du Gouvernement constitutionnel — Enrôlement dans une « Organisation subversive » interdit de présumer l'adhésion à tous ses objectifs illégaux — Lois de l'Arizona,

dans la mesure où elles ne s'appliquent pas exclusivement à ceux qui s'enrôlent dans de telles organisations avec l'intention bien arrêtée de promouvoir des objectifs illégaux, portent atteinte sans nécessité à la liberté d'association en matière politique.

Arrêt de la Cour prononcé par M. le Juge Douglas, M. le Juge White ayant émis une opinion dissidente, le 18 avril 1966.

Les membres de la fonction publique de l'état d'Arizona sont tenus de prêter serment de loyauté à l'égard de la Constitution fédérale, de la Constitution de l'état et des lois de l'état. Ils sont passibles de poursuites pour faux témoignage et de révocation s'ils deviennent ou demeurent, sciemment et volontairement, membres du parti communiste des États-Unis, ou de telle ou telle des organisations qui lui sont affiliées, ou encore de toute autre organisation se proposant notamment de renverser le Gouvernement de l'état.

La demanderesse, membre de l'enseignement, ayant décidé qu'elle ne pouvait pas en conscience prêter ce serment et n'ayant pas mesuré les conséquences auxquelles elle s'exposait en ne le prêtant pas, a demandé à la Cour de l'en dispenser explicitement.

La Cour suprême de l'Arizona a jugé que la nécessité de prêter serment était légale, sur quoi la demanderesse a adressé un recours à la Cour suprême des États-Unis. Celle-ci a renoyé l'affaire à la Cour suprême de l'Arizona pour nouvel examen, mais cette instance a confirmé son précédent arrêt. La demanderesse s'est alors adressée de nouveau à la Cour suprême des États-Unis, qui a jugé ce qui suit;

- 1. Des groupes politiques peuvent se proposer à la fois des objectifs légaux et des objectifs illégaux, et on peut s'affilier à ces groupes sans nécessairement souscrire aux objectifs illégaux.
- 2. Les personnes qui deviennent membres d'une organisation sans accepter ses objectifs illégaux ne constituent pas une menace pour le Gouvernement constitutionnel, qu'elles soient membres de la fonction publique ou simples citoyens.
- 3. Il est impossible de conclure définitivement que tous ceux qui deviennent membres d'une organisation subversive désirent concourir à ses objectifs illégaux.
- 4. La Loi de l'Arizona porte atteinte sans nécessité à la liberté d'association en matière politique car elle ne s'applique pas seulement à ceux qui s'enrôlent dans une organisation avec l'intention bien arrêtée de promouvoir ses seuls objectifs illégaux.

Cour suprême de l'Inde

LIBERTÉ DE FIXER SA RÉSIDENCE

ÉTAT DE MADHYA PRADESH c. THAKUR BHARAT SINGH

(Supreme Court Notes, Vol. IX, No 4, 15 février 1967 pp. 51 et 52)

Article 3 (1) (b) de la Loi du Madhya Pradesh de 1959 sur la Sécurité publique habilite l'état de Madhya Pradesh à ordonner à toute personne de ne pas s'écarter de son lieu de résidence habituel, ou d'aller s'établir dans un autre lieu à l'intérieur des frontières de l'état — ledit article donne à l'état les moyens d'exécuter une telle disposition et de punir ceux qui ne s'y conformeraient pas — Article déclaré nul et sans effet parce qu'il imposait des restrictions excessives à la liberté de l'individu.

Par-devant M. le Premier Président Subba Rao, MM. les Juges Shah, Shelat, Bhargava et Mitter.

Arrêt prononcé par M. le Juge Shah, le 23 janvier 1967.

En vertu de l'article 3 (1) (b) de la Loi du Madhya Pradesh de 1959 sur la Sécurité publique, l'état est habilité à ordonner à toute personne de ne pas s'écarter de son lieu de résidence habituel, et aussi à lui interdire de résider en tout autre lieu situé à l'intérieur des frontières de l'état et d'y demeurer. En vertu de la même Loi, si la personne qui a reçu cet ordre n'obéit pas, elle peut être menée de force à l'endroit désigné et peut être également punie d'une peine de prison d'un an au maximum ou d'une amende, ou de l'une et l'autre peine. La Loi ne reconnaît à l'intéressé aucune possibilité d'être entendu avant que l'endroit où il devra se rendre ou se fixer n'ait été choisi. De même, la Loi ne dispose nulle part que la personne à qui il est ordonné de changer de résidence recevra un logement, une indemnité ou tout autre moyen d'existence dans l'endroit désigné.

La Cour suprême a jugé que l'article 3 (1) (b) de ladite loi, dans la mesure où il impose à une personne de résider ou de demeurer dans telle localité ou telle région du Madhya Pradesh qui lui sera assignée, peut avoir pour effet d'imposer des restrictions excessives à la liberté de l'individu.

Dans ses attendus, la Cour a encore déclaré qu'on pourrait conclure à la légalité de la partie de l'article 3 (1) (b) qui dispose qu'une personne peut être assignée à résidence à l'endroit où elle réside habituellement, mais puisque les diverses dispositions de l'article sont indissociables, c'est l'article tout entier qui doit être annulé en raison de son caractère excessif.

Cour suprême de l'Inde LIBERTÉ D'ALLER ET VENIR

SATWANT SINGH SAWHNEY c. GOUVERNEMENT DE L'INDE

Liberté d'aller et venir — Liberté fondamentale qui fait partie intégrante de la liberté de la personne — Liberté, à l'époque contemporaine, qui permet de sortir de l'État dont on est ressortissant et de pénétrer sur le territoire d'un autre État, elle est devenue une condition de la liberté de voyager — Refus d'un passeport qui permet à un citoyen de se rendre à l'étranger est de nature à porter atteinte à la liberté fondamentale de se déplacer librement — Pouvoir discrétionnaire réclamé par les gouvernements en matière de délivrance, refus, retrait ou annulation d'un passeport constitue une violation de l'égalité devant la Loi, consacrée par l'article 14 de la Constitution de l'Inde.

Arrêt majoritaire rendu par M. le Premier Président Subba Rao, avec l'assentiment de MM. les Juges Shelat et Vaidialingan, MM. les Juges Hidayatullah et Bachawat étant d'opinion opposée, le 10 avril 1967.

L'adjoint au Chef du Service des Passeports de New Delhi, le 31 août 1966, puis le Chef du Service régional des Passeports de Bombay, ont demandé à Satwant Singh Sawhney de rendre son passeport, le Gouvernement ayant décidé de le priver du droit d'en posséder un. L'intéressé a contesté devant la Cour Suprême de l'Inde la légalité de cette décision. L'arrêt rendu par la Cour suprême, à la majorité, dans cette affaire communément désignée sous le nom de «l'Affaire du passeport», dispose que tout ressortissant indien jouit du droit fondamental de se rendre librement à l'étranger et que, par conséquent, le Gouvernement en refusant un passeport à cette personne, a porté atteinte à l'un de ses Droits fondamentaux.

Dans les attendus de l'arrêt, on relève aussi que le pouvoir discrétionnaire en vertu duquel le Gouvernement de l'Inde prétend pouvoir délivrer, refuser, retirer ou annuler un passeport constitue une violation de l'égalité de tous devant la loi consacrée par l'Article 14 de la Constitution de l'Inde. L'exercice de ce pouvoir discrétionnaire n'est prévu par aucun texte, il est donc entièrement un effet de l'arbitraire de l'exécutif.

Dans leurs attendus, les juges ont fait observer que par l'effet de conventions internationales et d'usages établis entre les nations, il est impossible à une personne résidant en Inde de se rendre dans des pays étrangers, sauf quelques exceptions, si elle n'est pas munie d'un passeport. Le passeport est un document qui permet de réclamer protection, il est aussi une pièce d'identité et une preuve officielle de la nationalité. A l'époque contemporaine, il est exigé non seulement à la sortie de l'État dont le voyageur est ressortissant, mais aussi à l'entrée sur le territoire d'autres États. En fait, le passeport est devenu la condition de la liberté de déplacement. En l'absence d'un passeport, nul ne peut quitter l'Inde et, en refusant de délivrer ce document, le Gouvernement prive une personne de son droit de se rendre à l'étranger. L'exercice de ce droit appartient à toute personne vivant en Inde, qu'elle soit de nationalité indienne ou non. Nul ne doit être privé de sa liberté de déplacement que conformément aux dispositions de la loi, or il n'existe aucune loi de l'État réglementant le droit de voyager ou privant quiconque de son exercice.

Dans ces conditions, le Gouvernement de l'Inde a été invité à retirer ou annuler les directives qu'il avait données à l'effet d'imposer au demandeur la restitution des deux passeports qu'il détenait.

Cour suprême de l'Inde

INALIÉNABILITÉ DES DROITS FONDAMENTAUX GARANTIS PAR LA CONSTITUTION

GOLAK NATH c. ÉTAT DE PUNJAB KRISHNA BHATTA c. ÉTAT DE MYSORE RAMAKRISHNA MALLY c. ÉTAT DE MYSORE

(Demandes d'ordonnances No. 153, 202 et 205 de 1966)

Garantie des Droits fondamentaux par la Constitution de l'Inde — Article 13 (2) de la Constitution interdit à l'État d'édicter aucune loi susceptible d'abroger ou de restreindre ces Droits fondamentaux — Pouvoir d'abroger ou de restreindre ces Droits fondamentaux par voie d'amendements à la Constitution non conféré au Parlement de l'Inde — Amendements à la Constitution dans ce sens sont nuls et sans effet.

Par-devant La Cour suprême siégeant en Assemblée plénière et composée de MM. Wanchoo, Premier Président, Hidayatullah, Shah, Sikri, Bachawat, Ramaswami, Shelat, Bargava, Mitter et Vaidialingam, Juges.

Arrêt de la Cour rendu à la majorité le 27 février 1967.

Le Titre III de la Constitution de l'Inde garantit les Droits fondamentaux de l'individu, sous réserve des limitations énoncées dans la Constitution elle-même. L'article 13 (2) dispose que l'État n'édictera aucune loi de nature à abroger ou à restreindre les Droits conférés en vertu de ce titre, et toute loi promulguée en violation de cet article sera réputée nulle ou sans effet dans la mesure où elle lui est contraire.

A deux occasions, la Cour suprême avait déclaré que le Parlement était en droit d'amender les dispositions de la Constitution relatives aux Droits fondamentaux, et le Parlement avait voté un certain nombre d'amendements en s'autorisant de ces arrêts. En la présente espèce, la Cour siégeant en Assemblée plénière a jugé, à la majorité de six voix contre cinq, que les Droits fondamentaux n'étaient pas susceptibles d'amendement et a déclaré que, à compter de la date du présent arrêt, le Parlement n'aura plus pouvoir d'amender aucune des dispositions du Titre III de la Constitution en vue d'abroger ou de restreindre les Droits fondamentaux qu'elle consacre. La Cour a déclaré également que deux de ses arrêts antérieurs qui reconnaissaient au Parlement le pouvoir d'amender ces dispositions étaient fondés sur une interprétation erronée de la loi. La Cour en outre a décidé que le présent arrêt n'aura pas d'effet rétroactif.

Commission européenne des Droits de l'Homme

(agissant sur requête contestant un arrêt de la Cour suprême de Norvège)

DROIT DE NE PAS ÊTRE SOUMIS AU TRAVAIL FORCÉ IVERSEN c. NORVÈGE

(Requête No 1468/62) (Voir page ... ci-dessus)

Cour suprême des États-Unis d'Amérique

DROIT A LA CITOYENNETÉ

AFROYIM c. RUSK (387 U.S. 253-293)

Droit à la citoyenneté, droit fondamental que l'on ne saurait sous-estimer — Clause du quatorzième Amendement à la Constitution relative à la citoyenneté ne confère pas à l'État le pouvoir de priver autoritairement une personne de sa citoyenneté. — Pouvoir de l'État seulement de permettre à un citoyen de renoncer volontairement à sa citoyenneté — Loi qui permet d'expulser les citoyens ayant pris part à des élections politiques dans un pays étranger est mal fondée et ne peut être invoquée contre eux.

Arrêt de la Cour prononcé par M. le Juge Black, avec l'assentiment de M. le Premier Président Warren et de MM. les Juges Brennan, Douglas et Fortas, MM. les Juges Harlan, Clark, Potter Stewart et White étant d'opinion opposée, le 29 mai 1967.

La clause relative à la citoyenneté du quatorzième Amendement à la Constitution des États-Unis d'Amérique dispose que toutes les personnes nées ou naturalisées aux États-Unis d'Amérique auront la qualité de citoyens américains.

Le demandeur, Beys Afroyim, artiste âgé de soixante-treize ans, est né en Pologne et s'est fait naturaliser américain en 1926. En 1951, il prit part à une élection politique dans un pays étranger, à savoir les élections au Parlement d'Israël, et le Département d'État refusa de renouveler son passeport, motif pris de ce qu'il avait perdu sa citoyenneté en vertu d'une loi de 1940 par laquelle l'État avait le droit de refouler par la force un citoyen naturalisé qui avait pris part à une telle élection.

Par cinq voix contre quatre, la Cour suprême des États-Unis a jugé que le Congrès n'avait pas le pouvoir de priver une personne de sa citoyenneté contre son gré et ne pouvait que permettre à un citoyen de renoncer volontairement à sa

citovenneté.

M. le Juge Black, déclarant que le jugement de la Cour se fondait sur la clause relative à la citoyenneté du quatorzième Amendement, a fait observer que la citoyenneté n'était pas une bagatelle et ne pouvait être traitée comme telle chaque fois que le Congrès en déciderait ainsi, en attribuant au gouvernement des pouvoirs généraux ou implicites.

Il a ajouté que si la clause relative à la citoyenneté visait en premier lieu à consacrer les droits des esclaves nouvellement affranchis, ses auteurs avaient aussi eu l'intention de placer la citoyenneté hors de toute atteinte de l'Exécutif.

Cour suprême des États-Unis d'Amérique

DROIT AU MARIAGE

LOVING c. VIRGINIA

(388 U.S. 1-13)

Droit au mariage, droit civil essentiel de l'Homme d'une importance fondamentale pour son existence et sa survie — Liberté d'épouser ou de ne pas épouser une personne d'une autre race est une affaire personnelle et l'État ne peut y porter atteinte — Lois restreignant cette liberté constituent une violation de la clause du quatorzième Amendement prévoyant l'égalité des citoyens.

Arrêt rendu le 12 juin 1967, par M. le Président Warren

Loving, ouvrier du bâtiment de race blanche, a épousé une femme noire en 1958 dans le District de Columbia. Ils appartenaient l'un et lautre à l'état de Virginie, où ils retournèrent pour s'établir.

La Virginie, ainsi que quinze autres états, possède des Lois contre le métissage et interdit les mariages mixtes. En conséquence, au regard de la Loi de Virginie, Loving et sa femme, en venant s'établir dans cet état pour y vivre, étaient dans une situation illégale.

L'American Civil Liberties Union décida de porter l'affaire devant la Cour suprême des États-Unis au nom de Loving et de son épouse. La Cour suprême a

jugé à l'unanimité que les Lois interdisant les mariages entre citoyens de races blanche et noire étaient nulles et sans valeur, en ce qu'elles violaient la clause du quatorzième Amendement prévoyant l'égalité des citoyens.

En rendant cette décision, le Premier Président a déclaré ce qui suit:

« Nous avons toujours déclaré inconstitutionnelles les mesures qui tendent à restreindre les Droits des citoyens pour des motifs raciaux. Il n'y a aucun doute qu'en restreignant la liberté de se marier pour de tels motifs, la Loi viole dans son essence même la clause du quatorzième Amendement prévoyant l'égalité des citoyens.

« Le mariage est l'un des Droits civils fondamentaux de l'Homme, d'une importance essentielle pour son existence et sa survie... Supprimer cette Liberté fondamentale pour des raisons aussi dénuées de fondement que les motifs raciaux dont se réclament ces Lois, mettant ainsi directement en cause le principe même de l'égalité ayant inspiré le quatorzième Amendement, revient assurément à priver les citoyens de tout l'État de leur liberté, sans leur assurer une prote protection légale.

« En vertu de notre Constitution, la liberté d'épouser ou de ne pas épouser une personne d'une autre race appartient à l'individu et l'État ne saurait y porter atteinte ».

Tribunal de District de Tokyo

DROIT AU RESPECT DE LA VIE PRIVÉE

ARITA c. HIRAOKA

(Hanrei Jiho No 385)

Roman écrit par le défendeur, dont les personnages principaux s'inspirent étroitement du plaignant et de son ancienne épouse — Plaignant homme politique bien connu et personnalité en vue — Conclusion facile des lecteurs, selon le plaignant, que les principaux personnages du roman ne sont autres que son ancienne épouse et lui-même et que les descriptions données dans le livre de différends et d'incidents d'ordre privé, voire intime, pouvaient aisément leur être attribués — Conclusions du plaignant dénonçent une violation du droit au respect de la vie privée - Défendeur, se réclamant de la liberté d'expression, soutient que son travail est d'un caractère essentiellement artistique et que ses personnages ne ressemblent pas sur tous les points aux personnes dont il s'est inspiré — Décision du tribunal selon laquelle le droit du plaignant au respect de sa vie privée a été violé, bien que l'œuvre ne soit pas dépourvue de mérite littéraire — Décision qui fait observer que le droit au respect de la vie privée a déjà été reconnu dans de nombreuses lois japonaises. — Plainte d'une personne lésée recevable si celle-ci peut démontrer qu'une publicité a été donnée à des faits jusque-là inconnus du public, qui peuvent aisément se rapporter à sa vie privée, ce qui lui aurait causé un préjudice moral.

Jugement rendu le 28 septembre 1964.

Cette affaire, généralement désignée sous le nom de l'affaire « Après le Banquet », a soulevé pour la première fois devant les tribunaux japonais la question du droit au respect de la vie privée. Elle a causé une vive sensation dans l'opinion parce que les deux parties étaient des personnalités bien connues. Le roman en cause, « Utage no Ato » (« Après le Banquet »), écrit par le défendeur, Kimitake Hiraoka, romancier bien connu sous son nom de plume de « Yukio Mishima », rendait publique les affaires personnelles de Hachiro Arita, homme d'État, diplomate et Ministre des Affaires étrangères du Japon avant la guerre. On peut dire que le jugement rendu en cette affaire a fait date dans le droit relatif au respect de la vie privée au Japon.

Selon le plaignant, et bien que les principaux personnages du roman fussent prétendûment imaginaires, ils s'inspiraient étroitement de lui-même et de son ancienne épouse, et le lecteur pouvait facilement l'identifier ainsi que son ancienne épouse, à ces personnages. Il prétendait que la publication du roman lui avait causé de profondes souffrances morales et constituait une violation du droit au respect de sa vie privée, notamment en ce que certaines parties du roman

étalent des différends et des incidents d'ordre privé, voire intime.

Le défendeur, sans nier qu'il eût pris pour modèles de ses personnages le plaignant et son ancienne épouse, soutenait que ses personnages imaginaires ne ressemblaient pas en tous points à ces modèles, et que, par conséquent, le lecteur ne pouvait pas être amené à croire que toute l'histoire racontée dans le roman représentait les éléments réels de la vie du plaignant et de son épouse. En outre, il avait pour but de montrer le rôle que l'amour joue souvent dans la vie politique et son livre était purement artistique. Il soutenait en outre qu'en écrivant cet ouvrage, il avait simplement fait usage de son droit à la liberté d'expression.

Le Tribunal a jugé que le lecteur pouvait difficilement faire une distinction nette entre les parties réelles et imaginaires d'une histoire fondée sur des modèles existants, et qu'il pourrait très bien ne faire aucune distinction entre les unes et

les autres.

Les deux principales questions en cause étaient les suivantes:

- 1. La Loi du Japon reconnaît-elle expressément ou implicitement le droit au respect de la vie privée?
- 2. Lorsqu'une œuvre ou une publication a une valeur artistique considérable, la cause de l'art doit-elle prévaloir sur d'autres valeurs telles que le respect de la vie privée qui représente un droit individuel de chacun?

La Cour a répondu affirmativement à la première question et a fait observer qu'il existe dans la législation japonaise un certain nombre de dispositions ayant pour effet de reconnaître le droit au respect de la vie privée; telles sont notamment les dispositions selon lesquelles le fait de regarder à la dérobée ce qui se passe dans la maison d'autrui est un délit et ouvrir une lettre cachetée est un crime.

Sur la seconde question, les juges ont décidé que les fondements de l'expression artistique et du droit au respect de la vie privée ont un caractère absolument différent et qu'il n'appartient pas à la loi de déterminer lequel l'emportera. En conséquence, il est évident que même la littérature considérée comme un art peut représenter une violation de la vie privée, encore qu'il ne soit pas moins évident que la valeur artistique ou littéraire d'une œuvre influe sur la question de savoir s'il y a eu effectivement violation de la vie privée. En conséquence, tout en reconnaissant que l'ouvrage intitulé « Après le Banquet » n'est pas un ouvrage vulgaire assimilable aux feuilles à scandale, mais une œuvre dont il convient de reconnaître la valeur littéraire, le tribunal a conclu que le livre est de nature à porter atteinte au droit du plaignant au respect de sa vie privée.

Dans son jugement, le tribunal a déclaré que les juges du Japon accordent la protection des lois et des dommages à une personne qui se plaint d'une violation de son droit au respect de sa vie privée, si cette personne peut démontrer a) qu'il y a eu publication de faits qui peuvent être considérés comme appartenant de sa vie privée; b) que cette publication lui a causé un préjudice moral et c) que la publication a trait à des faits qui étaient inconnus de la majorité du public.

Note de l'éditeur: Ce jugement a été contesté en appel, mais la procédure a été abandonnée, les parties ayant conclu un règlement à l'amiable après le décès de Hachiro Arita, plaignant en première instance.

Cour d'Appel de Nîmes, France

INVIOLABILITÉ DU DOMICILE

PAM ET AUTRE c. BRUN

(Recueil Dalloz Sirey, 24e cahier, 21 juin 1967, p. 423)

Article 184 du Code pénal français rend coupable d'un délit quiconque pénètre dans le domicile d'autrui contre son gré ou en usant de menaces ou de violences — Article 184 ne spécifie cependant pas la nature des violences nécessaires pour caractériser le délit — Plaignant absende chez lui après avoir fermé à clef la porte principale — Fenêtre ouverte — Propriétaire, défendeur, s'introduit dans la pièce par la fenêtre ouverte — Justification du défendeur dans le fait que le plaignant lui devait cinq mois de loyer — Absence de violences selon le défendeur — Défendeur coupable de violation de domicile selon la Cour car une fenêtre est habituellement conçue pour l'aération du local et ne constitue pas le moyen d'accès normal d'une pièce — Un obstacle matériel important à vaincre n'est pas indispensable pour que le défendeur soit passible des mesures prévues à l'article 184.

Arrêt rendu le 17 décembre 1966.

L'article 184, paragraphe 2, du Code pénal français, dispose que quiconque s'introduit en usant de menaces ou de violences dans le domicile d'un citoyen

sera puni d'un emprisonnement et d'une peine d'amende.

Brun, le défendeur, avait loué une chambre meublée à Bagnols-sur-Cèze à Pam, le plaignant. Ce dernier avait l'habitude de laisser la fenêtre ouverte. Pam étant absent de chez lui, Brun, profitant du fait que la fenêtre était ouverte, s'est introduit dans la chambre par la fenêtre ouverte et a déménagé les effets qui s'y trouvaient dans le couloir de l'immeuble. Il a agi ainsi, bien que l'accès principal, à savoir la porte, fût fermé à clef. Pam, soutenant que son domicile avait été violé par Brun, a demandé réparation du préjudice et le ministère public a requis contre Brun les peines prescrites par l'article 184. Brun a fait valoir qu'il n'avait pas usé de violences pour pénétrer dans la chambre du plaignant, étant donné qu'il était entré par une fenêtre ouverte du rez-de-chaussée et que, par conséquent, il n'avait pas porté atteinte à l'article 184. Il a exposé qu'il avait agi ainsi parce que le plaignant lui devait cinq mois de loyer.

Le tribunal de première instance, en l'espèce le tribunal correctionnel de Nîmes, a déclaré Brun non coupable du délit de violation de domicile et a débouté le plaignant; celui-ci et le Ministère public se sont alors pourvus devant la Cour d'Appel de Nîmes qui a infirmé le jugement du tribunal correctionnel.

La Cour d'Appel a fait observer que l'article 184 du Code pénal ne spécifie pas la nature des violences nécessaires pour caractériser le délit de violation de domicile et qu'il n'est donc pas indispensable qu'il y ait eu un obstacle matériel important à vaincre pour pénétrer dans ledit domicile. Le plaignant avait fermé sa chambre à clef et le défendeur, en dépit de ce fait, avait profité de son habitude de laisser sa fenêtre ouverte pour pénétrer chez lui. Une fenêtre ne constitue pas le moyen d'accès normal d'une pièce pour une personne quelconque, elle sert généralement à l'aération du local et à la vue de l'occupant. Le défendeur, en faisant un usage inhabituel de cette ouverture, a donc commis une violence constitutive du délit de violation de domicile.

Ayant égard à toutes les circonstances de la cause, la Cour a condamné Brun à 300 francs d'amende et à verser 300 francs en réparation du préjudice

subi à Pam.

Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne (Statuant sur renvoi du tribunal administratif de Neustadt an der Weinstrasse)

DROIT A LA PROPRIÉTÉ

(Réf. 1 BvL 17/63) (Neue juristische Wochenschrift 1967, 1175-1177)

Paragraphe 14 (1) de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne garantit les droits à la propriété et à l'héritage — Paragraphe 14 (1) dispose aussi que les limites apportées à ces droits seront réglées par la Loi — Loi de 1961 sur la viticulture dispose que nul ne peut planter de vignes sans obtenir pour cela une autorisation officielle — Autorisation refusée au plaignant, motif pris de ce que sa terre ne convient pas à la culture de la vigne — Loi sur la viticulture réputée constitutionnelle, étant donné qu'elle a pour objet de maintenir la qualité et de faciliter la vente du vin allemand — Limitations imposées à l'usage de la terre par cette Loi constituent une restriction au libre usage de la propriété, sont toutefois justifiées par des objectifs économiques légitimes.

Arrêt rendu le 14 février 1967

En vertu du paragraphe 1 de la Loi du 29 août 1961 sur la viticulture, il est interdit de planter des vignes en vue de produire du vin sans être en possession d'une autorisation officielle. Cette autorisation ne peut être refusée que si la terre en question ne convient pas à la culture de la vigne.

Un agriculteur s'est vu refuser l'autorisation de planter des vignes sur une terre qu'il avait jusque-là utilisée comme pâturage, motif pris de ce que sa terre ne convient pas.

Le paragraphe 14 (l) de la Loi fondamentale de la République fédérale

d'Allemagne dispose que:

« Les droits à la propriété et à l'héritage sont garantis. La nature et les limites de ces droits seront réglées par la Loi ».

Sur la base du paragraphe 14 (1) on allégua devant la Cour constitutionnelle que la Loi sur la viticulture ne constituait pas une juste limitation de son droit à la propriété parce qu'elle n'était légitimée par aucun intérêt public déterminant.

La Cour constitutionnelle a jugé que la limitation imposée par le paragraphe 1 de la Loi sur la viticulture était conforme à la Constitution, étant donné qu'elle avait pour objet de maintenir la qualité et de faciliter la vente des vins allemands. En particulier, lorsque les droits de douane et les restrictions de contingent auront finalement disparu du marché du vin dans le cadre du Marché Commun — vraisemblablement au cours de l'automne 1969 — le vin allemand sera soumis à la concurrence redoutable de vins meilleur marché venant de France et d'Italie, et ne pourra conserver sa place sur le marché que si son prix plus élevé se justifie par sa qualité.

Sans doute la limitation revient-elle à restreindre de façon substantielle les facultés du propriétaire sur son bien et peut-elle causer une certaine gêne aux petits propriétaire, elle est néanmoins justifiable compte tenu des circonstances; le maintien de la qualité des vins allemands, les dispositions prises pour garantir leur vente et pour protéger les viticulteurs allemands sont, en effet, des objectifs

économiques légitimes.

Cour d'Appel d'Angleterre

DROIT AU TRAVAIL

NAGLE c. FEILDEN

(1966, 1 All England Reports, p. 689)

Monopole des courses de chevaux en Grande-Bretagne exercé par les commissaires du Jockey Club -Règlement du Club donne également aux commissaires le pouvoir d'accorder et de retirer les licences d'entraîneur -- Refus d'une licence d'entraîneur sollicitée par la demanderesse - Refus motivé, selon la demanderesse, parce qu'elle est une femme -- Absence de lien contractuel entre la demanderesse et les commissaires -Décision favorable à la demanderesse, motif pris de ce que l'association qui exerce le monopole dans un domaine important de l'activité humaine ne peut faire un usage capricieux de ses pouvoir discrétionnaires et priver une personne de son droit au travail - Droit au travail d'une personne dans le métier ou la profession de son choix aussi important, sinon plus important, que son droit à la propriété — Rôle des tribunaux de protéger ce droit.

Par-devant Lord Denning, Master of the Rolls, et les Lords Danckwerts et Salmon.

Arrêt rendu le 22 février 1966.

Les commissaires du Jockey Club ont le monopole des courses de chevaux (à l'exclusion des courses d'obstacles) en Grande-Bretagne. En vertu d'une règle du Club, personne ne peut entraîner de chevaux participant aux courses organisées par le Club s'il n'a d'abord obtenu une licence d'entraîneur délivrée par les commissaires, qui ont toute discrétion pour accorder et retirer les licences des employés, des entraîneurs et des jockeys. Une demande de licence d'entraîneur présentée par la plaignante, Madame Nagle, a été refusée par les commissaires. La plaignante a soutenu que cette licence lui avait été refusée parce qu'elle est une femme et, en conséquence, elle a demandé à la Cour de déclarer que la pratique des commissaires consistant à refuser une licence d'entraîneur de chevaux de course à une femme était illégale et contraire à la politique suivie par les pouvoirs publics. Elle a en outre demandé à la Cour d'ordonner que les commissaires lui accordent la licence qu'elle avait demandée. Les commissaires se sont adressés au Master in Chambers 4 et lui ont demandé de ne pas faire droit à l'exposé des prétentions de la demanderesse, motif pris de ce qu'il n'existait aucun lien contractuel entre eux et Mrs Nagle et que par conséquent elle n'était pas en droit de s'adresser à la Cour. Les commissaires ont eu gain de cause.

La demanderesse s'est pourvue contre cette décision, mais a été déboutée. Elle a alors sollicité l'autorisation de se pourvoir devant la Cour d'Appel sur le refus opposé par la Cour à ses prétentions, en soutenant que ce refus n'était pas

motivé.

Elle a fait valoir que les commissaires, en publiant les règlements des courses, lui avaient effectivement fait une offre qu'elle avait acceptée, et qu'un contrat était né de cette situation. La Cour n'a pas admis cet argument, mais elle a fait droit à la thèse de la demanderesse sur la base du « Droit au travail ». Lord Denning, a déclaré qu'une association qui exerce un monopole virtuel dans un domaine important de l'activité humaine ne peut faire un usage capricieux de son pouvoir discrétionnaire et priver une personne de son droit au travail. Lord Denning a également fait observer ce qui suit:

«Depuis des siècles, les tribunaux se sont attribués des pouvoirs qui ne reposent que sur des fictions; mais j'espère que nous sommes parvenus à une maturité suffisante pour balayer ces fictions. Le véritable fondement de leur compétence dans toutes ces affaires est le droit de l'homme au travail.. Le Droit d'un homme au travail, dans le métier ou la profession qu'il a choisi, a autant sinon plus d'importance pour lui que son droit à la propriété. De même que les tribunaux veilleront à faire respecter son droit de propriété de même ils veilleront

à protéger son droit au travail ».

Les autres membres de la Cour ont partagé l'opinion de Lord Denning, et M, le Juge Salmon s'est exprimé dans le même sens lorsqu'il a dit que les fictions

juridiques appartiennent à un âge révolu.

⁴ Le Master in Chambers est un praticien du Droit pourvu d'une vaste expérience, devant lequel les parties éventuelles à un procès doivent se présenter avant de pouvoir entamer l'instance auprès d'un tribunal. Il a pour tâche de préciser l'objet du différend qui oppose les parties; il peut interdire à l'une ou à l'autre d'entamer l'instance s'il lui paraît manifeste qu'un tribunal la débouterait immédiatement. Les parties peuvent faire appel de sa décision.

PROCÉDURE

Cour suprême de Trinité et Tobago

LE JUGE, GARDIEN DE LA CONSTITUTION

COLYMORE ET ABARHAM c. PROCUREUR GÉNÉRAL

(voir page 141 ci-dessus)

Cour suprême du Soudan

ANNULATION DE LA PROCÉDURE POUR PRÉSOMPTION DE PARTIALITÉ CHEZ UN JUGE

GOUVERNEMENT DU SOUDAN c. ZAHARA ADAM OMER ET AUTRE

(The Sudan Law Journal and Reports 1965, pp. 31-47)

Pouvoir donné à la Cour d'annuler toute procédure qui ne se conforme pas aux principes généraux du Droit Activité judiciaire ou quasi-judiciaire doit être accomplie de bonne foi - Invalidation par la Cour de toute décision rendue avec intention de nuire ou sur des motifs fallacieux - Critique à l'encontre d'une procédure motivée par la partialité d'un magistrat n'entraîne pas la nécessité de savoir si celui-ci était réellement partial ou s'il a en fait jugé avec partialité, mais bien s'il y avait une présomption réelle de partialité - Partialité dans le fait de s'écarter des normes d'une justice équitable, normes dont la Loi impose le respect à tous ceux qui exercent une charge judiciaire — Désir persistant et anormal de poursuivre à tout prix l'instruction d'une affaire entraîne un soupçon de partialité — Préservation de la paix et de l'ordre public seul objet de la Loi dans une collectivité civilisée. — Impossibilité d'utiliser la Loi à des fins accessoires ou étrangères, ou en tant qu'instrument d'oppression notamment en matière politique.

Arrêt rendu le 1er juillet 1962.

Les faits de la cause sont complexes et nous ne nous proposons pas de les exposer, mais seulement de nous référer aux observation faites par le Tribunal quant à l'application des principes de justice dans une procédure judiciaire et quant aux effets de la partialité ou d'une présomption de partialité chez un magistrat sur la validité d'un procès pénal.

M. le Juge Abdel Mageed Imam a fait les observations suivantes en rendant l'arrêt par lequel la procédure d'enquête en cause était annulée et le prévenu relaxé:

« Quant aux actes et à l'activité des magistrats qui ont retenu mon attention vers la fin de cette enquête, il y a lieu de faire observer en premier lieu que la Cour est habilitée à annuler toute procédure qui n'est pas conforme aux principes généraux du Droit. Elle peut le faire en usant de la prérogative qui lui appartient en propre de délivrer des ordonnances de certiorari.

« Enfin, les principes généraux du Droit exigent que les activités judiciaires et quasi-judiciaires ⁵ soient accomplies de bonne foi et la Cour cassera toute décision qui aura manifestement été prononcée avec l'intention de nuire, c'est-à-dire qui aura été motivée par des raisons blâmables, qui sera mal fondée en droit ou qui visera des objectifs autres que ceux pour lesquels un pouvoir discrétionnaire a été conféré au magistrat.

« Dans l'affaire « Couronne c. Juges de Sunderland » ⁶, la Cour a jugé qu'il existait une « présomption réelle » de partialité chez ces Juges, pour ce qui est du fond de la requête adressée à la juridiction d'appel, et que par conséquent il y avait lieu de délivrer une ordonnance de *certiorari*.

«Il est cependant difficile d'énoncer des règles strictes et invariables répondant aux principes généraux du Droit.

« S'il existe un principe qui fait partie intégrante du Droit anglais, c'est bien celui selon lequel tout membre d'un tribunal doit être capable de se conduire en véritable juge, et de nombreuses décisions ont affirmé que, si un membre d'un tel collège est prévenu, pour des raisons financières ou autres, en faveur ou en défaveur de l'une ou l'autre des parties au différend, ou s'il se trouve dans une situation telle qu'il existe une présomption de prévention, il ne doit pas participer au jugement ni même siéger au tribunal. Cette règle a été affirmée non seulement pour ce qui est des cours de justice et d'autres tribunaux de l'ordre judiciaire, mais aussi pour ce qui est d'autorités qui, sans être le moins du monde des cours de justice, sont cependant appelées à se prononcer sur les droits de tierces parties...

« Il n'est cependant pas facile de définir la partialité. ... Dans l'affaire « Franklin c. Ministre de l'urbanisme », Lord Thankerton a dit que le mot « partialité » dénote en réalité une volonté de « s'écarter des normes d'une justice équitable dont la loi exige le respect de la part de tous ceux qui occupent des fonctions judiciaires ou qui sont communément considérés comme détenant un office quasi-judiciaire, par exemple des arbitres. »

« Lorsqu'il est fait appel d'une décision pour motif de partialité il ne s'agit pas de savoir si les juges étaient réellement partiaux ou s'ils ont effectivement jugé avec partialité, mais s'il existe une présomption réelle de partialité. La partialité réelle chez ceux qui exercent l'autorité judiciaire n'a pas à être prouvée et il n'est pas non plus nécessaire de prouver que la décision elle-même était partiale. Il ne suffit pas cependant qu'il y ait eu possibilité de partialité; encore faut-il qu'il ait existé de solides raisons de la redouter. Lorsqu'il existe une présomption réelle qu'un juge se prononce partialement pour des motifs de parenté ou autres en faveur de l'une des parties, il commettrait une faute lourde en acceptant de siéger...

«En outre, c'est un principe reconnu que la justice ne doit pas seulement être rendue, mais encore doit être rendue avec toute la publicité souhaitable. Même si un magistrat personnellement intéressé dans l'affaire siégeait près de ses collègues sans prendre part aux débats, le jugement devrait être cassé. 7

⁵ Marshall c. Ville de Blackpool (1935), Appeal Cases, p. 16.

^{6 (1901)} Two King's Bench, pp. 357, 371 à 373.

⁷ Chaudri, Constitutional Rights and Limitations (1958) pp. 2027 à 2029.

« Il résulte à l'évidence de ce qui précède que le critère est le suivant: Y a-t-il eu partialité effective ou présomption de partialité? Un fait ou un facteur unique peut, selon les cas, suffire ou non à en décider.

« Certains soutiennent cependant que, pour l'un et l'autre critères, à savoir la partialité effective ou la présomption de partialité, il y a lieu de prendre en considération tous les faits et toutes les circonstances afin de porter un jugement équitable.

« Pour revenir à l'espèce: Il s'est révélé que le magistrat chargé de l'enquête appartenait à un certain parti bien connu à la fois pour ses vues politiques et pour son sectarisme. Ce parti, comme d'autres, a été dissous par la loi, et plusieurs des accusés appartenaient autrefois à un parti opposé ou potentiellement ennemi de celui dont je viens de parler ».

Dans ses commentaires sur la conduite du magistrat au cours de l'enquête le juge a fait observer ce qui suit:

« Il a fait preuve d'un désir fanatique de mener l'instruction de cette affaire; la manière dont les arrestations ont été opérées a été empreinte d'obstination et s'est révélée anormale. Son obstination et le caractère anormal de ses actes ont été tels qu'il a désobéi positivement aux instructions explicites qu'il avait reçues de la Cour; et en outre, il a essayé d'arrêter le Ministre des Affaires étrangères en usant de moyens anormaux et mal fondés en droit, conduite qui lui a valu de comparaître devant un Conseil de discipline.

« Il est vrai que le fait de professer certaines opinions ne devrait pas suffire à fonder la présomption de partialité. Toutefois lorsque ces opinions affectent manifestement la conduite d'un magistrat pendant qu'il s'acquitte de ses fonctions judiciaires, la chose doit être jugée tout à fait différemment.

« Je ne mets pas en doute l'intégrité personnelle du magistrat intéressé. Toutefois, ni ses actes, ni ses activités, ni son comportement, ses croyances ou ses opinions, telles qu'elles ressortent de la déclaration ci-dessus, ne permettent d'exclure une présomption de partialité ».

Le Juge a conclu en rappelant que la Loi ne doit jamais être utilisée à des fins accessoires ou étrangères ni comme instrument d'oppression notamment en matière politique; dans une collectivité civilisée, son seul objet est de préserver la paix et de maintenir l'ordre public.

Cour suprême du Soudan

PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT APPLICABLES A LA PROCÉDURE JUDICIAIRE

GOUVERNEMENT DU SOUDAN c. ZAHARA ADAM OMER ET AUTRE

(Voir ci-dessus)

Cour suprême des États-Unis d'Amérique

COPIE GRATUITE DU JUGEMENT AU JUSTICIABLE INDIGENT

LONG c. TRIBUNAL DE DISTRICT DE L'IOWA

(385 U.S., 192)

Devoir de l'État de fournir à un indigent qui fait appel, ou s'adresse à une instance supérieure, une copie gratuite de la décision — Un indigent a droit à la révision d'une décision défavorable aussi bien que ceux qui sont en mesure de s'en procurer à titre onéreux la copie.

Arrêt rendu le 5 décembre 1966.

Le demandeur, qui purgeait une peine de prison dans l'état d'Iowa, a sollicité de la Cour de cet état la délivrance d'une ordonnance d'habeas corpus soutenant notamment qu'on lui avait refusé l'assistance d'un avocat lors de sa première comparution sous l'inculpation dont il faisait l'objet. La Cour l'ayant débouté quant aux faits qu'il avait allégués à propos de cette comparution, il demanda l'assistance d'un avocat et la délivrance à titre gratuit d'une copie du jugement, de manière qu'il puisse l'utiliser dans la procédure d'appel. Le tribunal de première instance ne fit pas droit à sa requête, motif pris de ce que la procédure d'habeas corpus est une procédure civile, et la Cour suprême de l'Iowa refusa d'intervenir.

Le demandeur s'adressa alors à la Cour suprême des États-Unis par une requête en délivrance d'une ordonnance de certiorari. La Cour suprême a jugé que l'état avait le devoir de fournir gratuitement à un indigent la copie d'une décision, sans laquelle il ne pourrait obtenir la révision en appel d'un jugement qui lui serait défavorable dans des conditions aussi satisfaisantes que celles qui sont assurées aux personnes capables de se procurer une telle copie à titre onéreux.

Tribunal fédéral Suisse

DROIT D'ÊTRE ENTENDU

F. c. B. ET THURGOVIE, COMMISION DE RECOURS DU TRIBUNAL SUPÉRIEUR

(Journal des Tribunaux, 115e année, 30 mai 1967, No 10)

Jurisprudence constante, fondée sur le principe de l'égalité des citoyens devant la Loi (article 4 de la Constitution fédérale), reconnaît, dans la procédure civile et pénale, aux parties, un droit général et absolu d'être entendues — Commission de recours, en appel, fait produire un rapport d'expertise psychiatrique qui figurait dans une autre procédure, déclare F. pénalement irresponsable et ordonne son hospitalisation — Non communication à F. du rapport d'expertise psychiatrique,

qui ne peut se prononcer à son sujet — Constitution fédérale garantit au citoyen un minimum irréductible de droits relatifs à sa défense — Code de procédure civile de Thurgovie oblige le juge à communiquer aux parties le rapport d'expertise en leur fixant un délai pour y répondre — Disposition qui doit aussi être appliquée aux expertises ordonnées dans une autre procédure — Méconnaissance de cette disposition constitue une violation du droit d'être entendu.

Arrêt rendu le 26 octobre 1966.

F. a été condamné en première instance, et suivant les règles de la procédure civile dans le Canton de Thurgovie, pour diffamation, à quinze jours d'emprisonnement avec sursis et au paiement de Fr. 200.- au plaignant à titre d'indemnité. Il a interjeté appel de ce jugement.

La Commission de recours du Tribunal supérieur du Canton de Thurgovie, sur le vu d'un rapport d'expertise psychiatrique, qui figurait dans une autre procédure, et dont elle avait ordonné la production devant elle, a déclaré F. pénalement irresponsable et a ordonné son hospitalisation en vertu de l'article 15 du Code pénal suisse.

F. a formé un recours de droit public contre cette décision, alléguant en particulier que l'autorité cantonale avait violé son droit d'être entendu en ne lui

donnant pas connaissance du rapport d'expertise.

Le Tribunal fédéral, en déclarant ce moyen fondé, admit que le droit d'être entendu est délimité dans les dispositions cantonales qui règlent la procédure; lorsqu'elles sont insuffisantes, ce sont les règles issues directement de l'article 4 de la Constitution fédérale, c'est-à-dire des règles de procédure du droit fédéral qui s'appliquent. Dans tous les litiges, elles garantissent au citoyen un minimum de droits pour sa défense. La Commission de recours a manifestement méconnu le paragraphe 253 du Code de procédure civile de Thurgovie, qui oblige le Juge à communiquer aux parties le rapport d'expertise en lui fixant un délai pour y répondre. Cette disposition doit aussi s'appliquer aux expertises ordonnées dans une autre procédure que le Juge se propose d'utiliser. Le requérant n'a pas invoqué le paragraphe 253 précité, mais a allégué la violation de l'article 4 de la Constitution fédérale, c'est-à-dire du droit d'être entendu qui en découle directement. Dans la mesure où ce droit était compris dans les dispositions du paragraphe 253 précité, l'argumentation de F. était, au fond, la même.

Selon une jurisprudence constante, dans la procédure civile et pénale, les

parties ont le droit général et absolu d'être entendues.

Cour d'Appel de Brême, (République fédérale d'Allemagne)

DROIT D'ÊTRE JUGÉ DANS UN DÉLAI RAISONNABLE

STATUANT SUR LE PARAGRAPHE 121, ALINEA 1, DU CODE DE PROCÉDURE PÉNALE

(Neue Juristische Wochenschrift, 1965, pp. 2361 et suivantes) (voir pp. 140 ci-dessus)

Cour suprême des États-Unis d'Amérique

DROIT D'ÊTRE JUGÉ DANS UN DÉLAI RAISONNABLE

KLOPFER c. CAROLINE DU NORD

(386 U.S., 1e Partie, 213)

Renvoi pendant deux sessions du tribunal d'un procès — Prévenu présente une demande aux fins de savoir à quelle date l'état se propose de le faire comparaître. — Procureur de l'état demande l'autorisation d'abandonne les poursuites selon une procédure par laquelle l'accusé serait remis en liberté, mais demeurerait sujet à poursuite à tout moment à la discrétion du Ministère public — Renvoi des poursuites alors que la requête du prévenu demeurait sans réponse revient à ce que l'état lui a refusé le droit d'être jugé dans un délai raisonnable, lequel est garanti par les sixième et quatorzième Amendements de la Constitution.

Arrêt de la Cour rendu par M. le Premier Président Warren, avec l'approbation de MM. les Juges Stewart et Harlan, le 13 mars 1967.

Le prévenu était sous le coup d'une inculpation de violation de domicile, selon les Lois de Caroline du Nord. Le jury n'ayant pu se mettre d'accord, une déclaration fut faite concluant à un vice de procédure. Le nouveau procès de l'accusé fut renvoyé pendant deux sessions et, comme l'accusé n'avait pas même reçu à ce moment la moindre indication de la date à laquelle il passerait en jugement, il adressa une requête au tribunal priant la Cour de fixer la date à laquelle l'état entendait le faire comparaître. En attendant que sa requête soit instruite, le ministère public de l'état de Caroline du Nord, solicita une déclaration d'« abandon des poursuites avec réserve », artifice de procédure selon lequel l'inculpé est remis en liberté, mais demeure sous le coup des poursuites ouvertes contre lui et qui pourront être reprises à n'importe quel moment à la discrétion du ministère public. En dépit des objections du prévenu, qui fit valoir qu'une telle ordonnance équivaudrait dans les circonstances à violer son droit d'être jugé dans un délai raisonnable, garanti par la Constitution fédérale, le tribunal de première instance fit droit à la demande du ministère public de l'état.

Le prévenu se tourna vers la Cour suprême de l'état, qui le débouta, motif pris de ce que, s'il est vrai qu'un défendeur a assurément le droit d'être jugé dans un délai raisonnable, il ne résulte pas de ce droit que l'état soit tenu de poursuivre si le ministère public estime qu'il y a lieu de délivrer une ordonnance « d'abandon des poursuites avec réserves », demande qui est approuvée par la Cour

Le prévenu s'est alors pourvu devant la Cour suprême des États-Unis, laquelle a jugé que l'état, en retardant indéfiniment les poursuites sur le chef d'accusation avant qu'il ne soit fait droit à la requête du prévenu et ce sans justifier explicitement sa décision, avait refusé à l'accusé le droit d'être jugé dans un délai raisonnable lequel lui était garanti par les sixième et quatorzième Amendements à la Constitution fédérale.

M. le Premier Président Warren, prononçant le jugement de la Cour, a fait observer ce qui suit:

« Nous estimons que le droit d'être jugé dans un délai raisonnable a un caractère aussi fondamental que n'importe lequel des droits reconnus par le

sixième Amendement. Ce droit a ses racines dans les fondations mêmes de l'héritage juridique que nous tenons de l'Angleterre. Il apparaît pour la première fois clairement énoncé dans la Grande Charte de 1215, dans laquelle on trouve la phrase suivante: « Nous rendrons la justice et nous dirons le droit pour tous, sans vénalité, sans déni et sans retard ».

Cour de cassation de Belgique

LE DROIT POUR LA DÉFENSE DE COMMUNIQUER SES CONCLUSIONS A L'AUDIENCE NE SAURAIT ÊTRE RESTREINT

VERSCHUEREN c. HUYSKENS

(Pasicrisie Belge, Novembre-décembre 1966, pp. 117 15-6)

Droit pour la défense de communiquer ses conclusions à l'audience dans les affaires criminelles, ne peut faire l'objet d'aucune limitation — Aucune obligation juridique de communiquer ces conclusions ou les moyens de défense au ministère public préalablement à l'ouverture des débats — Rejeter ces conclusions ou ces moyens de défense pour la raison qu'ils n'auraient pas ainsi été communiqués équivaut à violer les droits de la défense.

Arrêt rendu le 16 mai 1966.

Dans un procès pénal, le tribunal correctionnel d'Anvers avait refusé les moyens de défense du demandeur parce qu'ils n'avaient pas été communiqués au ministère public préalablement à l'ouverture des débats, et il le reconnut coupable de l'infraction dont il était accusé.

Ce condamné s'est pourvu devant la Cour de cassation de Belgique. Celle-ci a fait droit à sa demande et a cassé le jugement du tribunal correctionnel d'Anvers, motif pris de ce qu'en matière répressive, aucune disposition légale n'oblige les parties à communiquer leurs conclusions au ministère public préalablement à l'ouverture des débats. La Cour de cassation a également décidé qu'en refusant d'accepter les conclusions de la défense, lesquelles avaient été régulièrement communiquées à l'audience par l'accusé, parce que ces conclusions n'avaient pas été communiquées au ministère public avant l'ouverture des débats, le juge a violé les droits de la défense.

La Commission internationale de Juristes est une organisation non gouvernementale ayant statut consultatif auprès des Nations Unies, de l'UNESCO et du Conseil de l'Europe. La Commission a pour but de faire connaître et promouvoir le Principe de la Légalité et la notion de Primauté du Droit. Les membres de la Commission sont les suivants:

JOSEPH T. THORSON VIVIAN BOSE (Présidents honoraires) T.S. FERNANDO (Président) A.J.M. VAN DAL OSVALDO ILLANES BENITEZ (Vice-présidents)
SIR ADETOKUNBO A. ADEMOLA ARTURO A. ALAFRIZ

GIUSEPPE BETTIOL DUDLEY B. BONSAL

PHILIPPE N. BOULOS

U CHAN HTOON ELI WHITNEY DEBEVOISE

MANUEL G. ESCOBEDO PER T. FEDERSPIEL

ISAAC FORSTER FERNANDO FOURNIER

HANS-HEINRICH JESCHECK

RENÉ MAYER SIR LESLIE MUNRO

JOSÉ T. NABUCO LUIS NEGRON-FERNANDEZ PAUL-MAURICE ORBAN

STEFAN OSUSKY

MOHAMED A. ABU RANNAT EDWARD ST. JOHN LORD SHAWCROSS SEBASTIÁN SOLER

PURSHOTTAM TRIKAMDAS

н.в. түавл TERJE WOLD

Ancien président de la Cour de l'Echiquier du Canada Ancien juge à la Cour suprême de l'Inde

Juge à la Cour suprême de Ceylan, ancien Attorney-General et ancien Solicitor-General de Ceylan Avocat à la Cour suprême des Pays-Bas Président de la Cour suprême du Chili

Président (Chief Justice) de la Cour suprême du Nigéria, Avocat au Barreau de Manille, ancien Solicitor-General des Philippines

Député au Parlement italien, ancien ministre, professeur

à la Faculté de droit de Padoue

Juge au tribunal fédéral de New-York (district sud), ancien président de l'Association du barreau de la ville

de New York Vice-Président du Conseil des ministres du Liban; ancien gouverneur de Beyrouth; ancien ministre de la

Ancien juge à la Cour suprême de l'Union Birmane Avocat au barreau de New York; ancien conseiller juridique du Haut-Commissariat des Etats-Unis en Alle-

Professeur à la Faculté de droit de Mexico, avocat, ancien président de l'Ordre du barreau du Mexique Avocat au barreau de Copenhague, député au Parle-ment danois, ancien président de l'Assemblée consulta-tive du Conseil de l'Europe

Juge à la Cour internationale de Justice, ancien premier président de la Cour suprême du Sénégal

Avocat, président de l'Inter-American Bar Association, professeur à la Faculté de droit, ancien ambassadeur aux Etats-Unis et auprès de l'Organisation des Etats

Professeur de droit, Directeur de l'Institut de droit pénal international et comparé de l'Université de Fribourg-en-B

Ancien Ministre de la Justice, ancien président du Conseil des Ministres, France

sen des Ministes, France Ancien secrétaire général de la Commission internatio-nale des Juristes, ancien président de l'Assemblée géné-rale des Nations Unies, ancien ambassadeur de Nou-velle-Zélande aux Etats-Unis et auprès des Nations Unies

vene-Zeiande aux Etats-ons et auprès des Nations Offics Avocat au barreau de Rio de Janeiro, Brésil Président de la Cour suprême de Porto Rico Professeur à la Faculté de droit de Gand, ancien séna-teur, ancien ministre, Belgique Ancien ministre de Tchécoslovaquie en Grande-Bre-tagne et en France, ancien membre du gouvernement

tchécoslovaque Ancien Président de la Cour Suprême du Soudan

Député, Avocat, Sydney, Australie Ancien Attorney-General d'Angleterre

Avocat, Professeur à la Faculté de droit de Buenos Aires, ancien procureur général de la République Argentine

Senior Advocate à la Cour suprême de l'Inde, ancien

sccrétaire du Mahatma Gandhi Avocat au barreau de Karachi, ancien juge à la Haute Cour du Sind, Pakistan

Président de la Cour suprême de Norvège

Secrétaire général: SEÁN MACBRIDE s.c. Ancien ministre des Affaires étrangères de la République d'Irlande

Secrétaire exécutif: VLADIMIR M. KABES Docteur en Droit

ÊTES-VOUS ABONNÉ AU BULLETIN?

Non — alors abonnez-vous dès maintenant ou prenez un abonnement groupé pour toutes nos publications.

Le Bulletin paraît quatre fois par an, et contient des commentaires sur les atteintes portées à la Primauté du Droit ainsi que sur son respect dans les divers pays du monde; il contient également les « Nouvelles de la Commission », qui font état de ses activités ainsi que de celles de ses Sections nationales.

Le dernier numéro (No. 31) contenait les Conclusions du Congrès de Juristes des pays nordiques réuni à Stockholm les 22 et 23 mai 1967, des articles sur divers aspects de la légalité au Dahomey et à Haïti, sur la nouvelle Constitution du Congo, sur le problème Kurde ainsi que les nouvelles de la Commission.

Le prochain numéro (No. 32) contiendra une étude sur la ratification des Conventions internationales, sur les enlèvements et sur divers aspects de la légalité en Allemagne de l'Est et en Roumanie, ainsi que les nouvelles de la Commission

| Prix de l'abonnement annuel | F.F. | F.S. |
|---|--------------|----------------|
| Revue | 15.— 15.— | 13.50 13.50 |
| Abonnement Groupė | | |
| (Revue, Bulletin et autres publications d'intérêt général qui seraient éditées au Cours de l'année) | 25.— | 22.50 |
| Offre spéciale | | |
| (Abonnement groupé et toutes publications antérieures qui ne sont pas encore épuisées) | 50.— | 45.— |

Ces prix comprennent les frais de port par voie normale. Le prix du port par voie aérienne est fourni sur demande.

COMITÉ CONSULTATIF DE LA REVUE

- ROBERT R. BOWIE, directeur de l'institut des relations internationales de l'Université Harvard, ancien professeur à la Faculté de droit de Harvard;
- GEORGES BURDEAU, professeur à la Faculté de droit et à l'Institut d'Etudes politiques de l'Université de Paris;
- Zelman Cowen, professeur de droit public et doyen de la Faculté de droit de l'Université de Melbourne:
- T.S. FERNANDO, juge à la Cour suprême de Ceylan;
- C.J. Hamson, professeur de droit comparé à l'Université de Cambridge;
- SEBASTIAN SOLER, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Cordoba, ancien procureur général de la république Argentine;
- KONRAD ZWEIGERT, professeur de droit comparé à la Faculté de droit de l'Université de Hambourg.