

POUR LA PRIMAUTÉ
DU DROIT

Bulletin
de la
Commission
Internationale
de Juristes

TABLE DES MATIÈRES

DIVERS ASPECTS DE LA LÉGALITÉ

Avant-propos	1		
Allemagne de l'Est	3	Ethiopie	36
Australie	11	Sénégal	45
Ceylan	17	Suisse	54
Cour européenne	31	Union soviétique	61

N° 12

DÉCEMBRE 1961

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

JOSEPH T. THORSON (Président d'honneur)	Président de la Cour de l'Echiquier du Canada, Ottawa
VIVIAN BOSE (Président)	Ancien juge à la Cour suprême de l'Inde, New-Delhi
PER T. FEDERSPIEL (Vice-président)	Président du Conseil de l'Europe, député au Parlement danois, avocat au barreau de Copenhague
JOSÉ T. NABUCO (Vice-président)	Avocat au barreau de Rio de Janeiro, Brésil
SIR ADETOKUNBO ADEMOLA	Président (<i>Chief Justice</i>) de la Cour suprême du Nigéria, Lagos
ARTURO A. ALAFRIZ	Président de la Fédération des Associations d'avocats des Philippines, Manille
GIUSEPPE BETTIOL	Député au Parlement italien, ancien ministre, professeur à la Faculté de droit de Padoue, Rome
DUDLEY B. BONSAI	Juge au Tribunal fédéral de New-York (district sud), ancien président de l'Association du barreau de la ville de New-York, Etats-Unis
PHILIPPE N. BOULOS	Vice-président du Conseil des ministres du Liban, Beyrouth
J. J. CARBAJAL VICTORICA	Avocat et professeur à la Faculté de droit de Montevideo, Uruguay
U CHAN HTOON	Juge à la Cour suprême de l'Union Birmane, Rangoun
A. J. M. VAN DAL	Avocat à la Cour suprême des Pays-Bas, La Haye
SIR OWEN DIXON	Président (<i>Chief Justice</i>) de la Cour suprême d'Australie, Melbourne
ISAAC FORSTER	Premier président de la Cour suprême du Sénégal, Dakar
OSVALDO ILLANES BENITEZ	Juge à la Cour suprême du Chili, Santiago
FRUDOLF KATZ	Vice-président de la Cour constitutionnelle de la République fédérale d'Allemagne, Carlsruhe
JEAN KRÉHER	Avocat à la Cour d'appel de Paris, France
AXEL HENRIK MUNKTELL	Député au Parlement suédois, professeur à la Faculté de droit d'Upsala
PAUL-MAURICE ORBAN	Ancien sénateur, ancien ministre, professeur à la Faculté de droit de Gand, Belgique
STEFAN OSUSKY	Ancien ministre de Tchécoslovaquie, Washington D. C., Etats-Unis
LORD SHAWCROSS	Ancien <i>Attorney-General</i> d'Angleterre, Londres
BENJAMIN R. SHUTE	Avocat au barreau de New-York, Etats-Unis
KOTARO TANAKA	Juge à la Cour internationale de Justice, ancien président de la Cour suprême du Japon, Tokyo
PURSHOTTAM TRIKAMDAS	Avocat à la Cour suprême de l'Inde, secrétaire de l'Association des avocats de l'Inde, New-Delhi
H. B. TYABJI	Avocat au barreau de Karachi, ancien juge à la Haute Cour de l'Etat du Sind, Pakistan

Secrétaire général: SIR LESLIE MUNRO, K.C.M.G., K.C.V.O.
Ancien président de l'Assemblée générale des Nations Unies

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

AVANT-PROPOS

Le présent numéro du *Bulletin* comprend huit articles, tous consacrés à des sujets d'intérêt actuel.

L'attention que le monde porte à l'Allemagne s'est principalement concentrée sur la crise de Berlin. L'article sur le code du travail de l'Allemagne de l'Est traite d'un sujet d'une actualité peut-être moins brûlante, mais dont on ne peut sous-estimer l'importance, celui du régime du travail et des droits des travailleurs en République démocratique allemande.

Les craintes que la nation australienne a éprouvées durant ces dernières années au sujet de sa sécurité extérieure sont à l'origine d'une loi récente qui apporte d'importantes modifications à la législation pénale fédérale. Un article est consacré à l'analyse de cette loi qui vise les crimes de trahison, sédition, sabotage et espionnage.

Trois articles sont consacrés à divers aspects de la protection des droits fondamentaux. L'un d'eux traite de la question des populations de langue tamil à Ceylan et des problèmes particuliers à cette minorité nationale; un autre de la Cour européenne des droits de l'homme et des deux premières affaires qui viennent de lui être déférées; le troisième du droit de vote des femmes en Suisse, question d'un intérêt direct pour les pays qui n'ont pas encore le suffrage universel.

Des procès politiques importants ont eu lieu au cours de cette année. On lira un article sur le procès des officiers impliqués dans le coup d'état manqué de décembre 1960 en Ethiopie; il a été écrit par le professeur Edvard Hambro que la Commission avait chargé d'une mission d'observateur à ce procès.

L'article sur le Pouvoir judiciaire au Sénégal expose les règles de compétence des diverses juridictions dans ce nouvel Etat et montre comment des solutions originales peuvent être trouvées dans un emprunt judicieux et simultané aux sources du droit européen continental et à celles du *Common Law*.

Enfin, à une époque où la lutte contre la criminalité pose un problème social urgent, il est intéressant de voir comment l'Union soviétique a dû récemment allonger la liste des infractions passibles de la peine de mort. L'article qui traite de cette question fait également le point des études faites par plusieurs organisations internationales au sujet de la peine de mort.

Novembre 1961

Sir Leslie Munro
Secrétaire général

LE CODE DU TRAVAIL DE L'ALLEMAGNE DE L'EST

Le premier juillet 1961, un nouveau code du travail est entré en vigueur dans la République démocratique allemande. Ce texte fort important a provoqué aussitôt de violentes controverses, tout d'abord entre les syndicats de l'Allemagne orientale et ceux de l'Allemagne occidentale, puis parmi les organisations syndicales internationales; il a également suscité un très vif intérêt au sein des organismes internationaux qui se préoccupent de protéger les droits de l'homme.

L'objet du présent commentaire est de retracer brièvement les étapes de l'élaboration de ce code, d'indiquer dans ses grandes lignes le rôle que ses promoteurs lui avaient assigné, de définir les conceptions qui s'y reflètent quant au rôle des syndicats et à l'attitude de ceux-ci à l'égard des droits fondamentaux des travailleurs, enfin de mettre en relief quelques-unes de ses dispositions les plus importantes.

L'élaboration du code du travail

Le projet de code du travail a été publié le 15 novembre 1960. C'était le fruit des travaux préparatoires d'une commission spéciale, dont la présidence avait été assumée personnellement par Walter Ulbricht, premier secrétaire du Comité central du parti communiste et socialiste unifié (S.E.D.). Le projet traitait, en 13 chapitres et 156 articles, les thèmes ci-après : « les principes du droit socialiste du travail, la réalisation de la démocratie socialiste dans l'industrie, les règles applicables à la conclusion et à la dénonciation des contrats de travail, la rémunération du travail, les congés, la protection de la santé et du travail ainsi que les assurances sociales, la discipline socialiste du travail, les activités culturelles et sportives des travailleurs et leur protection sociale, les mesures en faveur des travailleuses et des jeunes travailleurs, enfin les principes applicables à la solution des conflits du travail et à la désignation des organes compétents ». ¹

Le projet fut ensuite soumis à l'examen critique des organisations syndicales de l'Allemagne orientale, l'objet de cette procédure

étant d'assurer ce que, selon la terminologie communiste, on appelle la participation des masses à l'activité législative. A la fin de cette période de discussion, trois mois plus tard, le 9 mars 1961, l'agence de presse de l'Union des syndicats libres allemands (F.D.G.B.), de Berlin-Est, a annoncé qu'il avait été tenu 324.790 réunions groupant 7.086.976 participants, au cours desquelles 1.088.308 orateurs avaient formulé 23.348 propositions et suggestions concernant le texte du projet. Il apparaît toutefois que cette masse de propositions n'a pas eu d'influence sur le texte final, puisque la version originale a été adoptée le 12 avril à l'unanimité et sans modifications de fond par le Parlement populaire de l'Allemagne orientale. Il semble que les 23.348 propositions de revision n'aient porté que sur quelques points secondaires, de pure forme pour la plupart. Il en sera question plus loin.

Objet et teneur du code

Dans l'intention de ses auteurs, le code devait devenir « un manuel destiné à l'ensemble de la classe ouvrière allemande, lui indiquant son rôle historique et les perspectives qui s'ouvrent devant elle ». C'est ce qu'a déclaré Herbert Warnke, président de la F.D.G.B. Ce code ne devait pas être seulement la loi fondamentale des travailleurs de l'Allemagne orientale; il devait fournir un exemple pour les travailleurs d'Allemagne occidentale que pourraient séduire les perspectives que le code leur offrirait.

Toujours selon les commentaires officiels, ce code visait à faire apparaître les changements profonds qui se sont produits dans la situation de la classe ouvrière en Allemagne orientale et à démontrer dans le détail les effets pratiques de ces changements. Il est dit dans le préambule que le code « continuera de façon décisive à faire éclater la supériorité du socialisme », ce qui permettra à la classe ouvrière des deux Etats allemands « d'accomplir sa tâche historique, de museler les militaristes allemands, de leur arracher le pouvoir et de les forcer à se soumettre à un ordre démocratique et pacifique ». ²

Les deux grands thèmes du code, à la mesure desquels il convient d'évaluer son efficacité, sont le rôle des syndicats dans la gestion de l'entreprise et les droits des travailleurs en tant qu'individus. Ces deux questions ont été l'objet d'une analyse scientifique à laquelle a procédé l'Académie allemande Walter Ulbricht de droit et de politique, qui les a débattues au cours de séances tenues le 11 décembre 1960. ³

Le rôle des syndicats dans la gestion des entreprises

Au cours des débats de l'Académie, auxquels ont participé les plus grands spécialistes de l'Allemagne orientale, les orateurs ont déploré que le rôle assigné aux syndicats dans la dictature du prolétariat n'ait pas été défini de façon exacte et complète par le droit et les sciences politiques. En revanche, on a relevé que le code du travail était bien fondé en doctrine puisqu'il avait adopté la conception léniniste des syndicats. Lénine a estimé que le caractère essentiel des syndicats était de constituer « une école de cohésion, une école de solidarité, une école de défense des vrais intérêts de leurs membres, une école de gestion et d'administration ». Dans l'interprétation actuellement valable en Allemagne orientale, cela signifie, a-t-on ajouté, que la tâche fondamentale des syndicats est d'enseigner à la classe ouvrière les moyens d'employer sa puissance politique. On en a conclu qu'il est donc tout-à-fait erroné de parler du droit de grève à propos des syndicats. Le droit de grève, bien qu'il soit expressément reconnu par l'al. 2 de l'art. 14 de la constitution de l'Allemagne orientale, n'est même pas mentionné dans le code du travail. On a argué que les grèves, étant un instrument de lutte contre le capital, ont perdu leur signification historique en Allemagne orientale où le pouvoir appartient à la classe ouvrière.

M. Brenner, le président de l'I. G. Metall, syndicat des métallurgistes de l'Allemagne occidentale, avait remarqué que des syndicats « qui déclarent avoir pour seule tâche d'aider à la réalisation de plans dressés par une bureaucratie économique » sont d'un genre bien particulier. L'Académie de l'Allemagne orientale a qualifié ce genre d'arguments de sophismes. Néanmoins, les participants aux débats ont expliqué que les syndicats avaient pour tâche « de mobiliser la classe ouvrière tout entière en vue d'assurer la réalisation totale des plans de production ». On a fait valoir en outre que les articles 4 et 15 du code, qui sont d'une importance fondamentale, insistent tout particulièrement sur le devoir qu'ont les syndicats de coopérer à l'exécution des plans de production. Une autre obligation a été imposée aux syndicats : organiser la compétition des travailleurs de choc afin d'assurer un dépassement des plans. C'est dans cet esprit, a-t-on encore dit, que tout le code du travail est au service d'une grande œuvre ; il constitue un instrument particulièrement efficace pour porter le rendement industriel de l'Etat au niveau exigé par les décisions du Parti.⁴

Cependant les syndicats, qu'ils soient d'Allemagne occidentale ou d'ailleurs, n'ont pas été les seuls à formuler des commentaires du genre de ceux de M. Brenner. Même la revue *Neues Deutschland* a publié, le 7 décembre 1960, un article intitulé « Où les syndicats ont-ils plus de droits? », dont l'auteur mettait en parallèle la législation du travail en Allemagne de l'Est et en Allemagne de l'Ouest. Bien entendu, *Neues Deutschland* concluait en faveur des syndicats de l'Allemagne orientale, mais les débats de l'Académie Walter Ulbricht ont révélé que *Neues Deutschland* avait commis une erreur politique en formulant la question de cette manière. En effet, a déclaré l'Académie, il ne s'agit pas de savoir qui a plus ou qui a moins de droits. Dans le régime communiste ce qui importe réellement, c'est que les syndicats ont acquis des droits entièrement nouveaux quant à leur objet, puisqu'ils ont maintenant le privilège de participer directement à la gestion publique d'un Etat souverain.⁵ Toutefois cette participation doit se réaliser en matière politique seulement, et non dans l'activité quotidienne de l'entreprise. Lorsqu'il a présenté le projet de code au parlement, M. Warnke a déclaré que la participation active des travailleurs était irréalisable au niveau de l'entreprise. Le directeur de l'entreprise est responsable de l'exécution des plans de production et il ne saurait partager cette responsabilité avec une organisation de travailleurs, quelle qu'elle soit. Il est « dépositaire de la puissance des ouvriers et des paysans » et il administre l'entreprise selon le principe de la direction unitaire. C'est ainsi que furent écartées toutes propositions tendant à accorder sous une forme quelconque un régime même atténué d'autonomie aux travailleurs dans le cadre des entreprises et que fut maintenue la ligne orthodoxe de l'organisation staliniste. Les suggestions formulées par les travailleurs au cours des consultations de masses signalées plus haut ont eu pour seul effet de modifier le titre du chapitre 2; on ne parle plus de « la réalisation de la démocratie socialiste dans l'entreprise » mais de « la gestion de l'entreprise et de la participation des travailleurs ». Les dispositions relatives aux pleins pouvoirs du directeur d'entreprise sont très semblables, dans l'opinion de la Fédération des syndicats de l'Allemagne occidentale, à celles de la loi de triste mémoire sur la réglementation du travail national que Hitler avait promulguée en 1934.⁶

Les droits des travailleurs en tant qu'individus

Les mêmes conceptions doctrinales ont servi à déterminer, dans le code du travail, les droits que possèdent les travailleurs en

tant qu'individus. Selon la formule qui a été citée plus haut à propos des syndicats, il ne s'agissait pas de savoir si l'individu avait plus ou moins de droits. Pour reprendre les termes employés au cours des débats de l'Académie, « le droit décisif que possèdent les citoyens dans notre Etat est de participer à la détermination consciente de l'ensemble (c'est nous qui soulignons) de la vie économique, culturelle et surtout politique de notre République ».⁷

Lorsqu'il s'est agi, pendant la préparation du code, de confirmer les *droits des travailleurs en tant qu'individus*, on les a invariablement amenuisés en invoquant les besoins du travail et l'intérêt de l'Etat, tels que les conçoit le Comité central du SED. Cette tendance se manifeste de façon évidente dans les dispositions du code que nous allons citer.

Ainsi, le texte du projet était fondé sur la *semaine de six jours* et sur des congés annuels d'une durée de 12 jours en principe.⁸

Les travailleurs, dans de très nombreuses suggestions, ont demandé à bénéficier de la semaine de cinq jours, et ils ont proposé que la durée de principe des congés fût de 15 jours par an. Un refus pur et simple a été opposé à ces demandes, et on a fait valoir pendant l'examen du projet par le Parlement que le degré de productivité actuellement atteint ne permettait pas de procéder à une telle réduction de la durée du travail, que seul un travail plus intensif et de meilleure qualité rendrait possible.

En ce qui concerne la *sécurité de l'emploi*, certaines améliorations ont été accordées sous la pression des débats publics. Le code a limité le droit pour un travailleur de quitter son emploi. Le travailleur n'a été autorisé à donner son congé que s'il a été tenu compte « de ses intérêts personnels et des intérêts de la société »,⁹ ce qui signifiait que le directeur d'entreprise était appelé à décider si le travailleur pouvait changer d'emploi. En revanche, le travailleur pouvait être congédié après un préavis de 14 jours.¹⁰ Dans sa version finale, le code a prévu que le contrat de travail pourrait stipuler des délais de résiliation pouvant s'élever jusqu'à 3 mois.

Un travailleur ne peut être temporairement *affecté à un autre emploi* qu'en cas de circonstances extraordinaires et pour une période qui ne dépassera pas un mois par année civile — alors que dans sa première version le projet de code permettait de telles affectations pour une durée de six mois. Si le transfert doit durer plus d'un mois, il est nécessaire d'obtenir le consentement du travailleur.¹¹

Clauses spéciales

Même avec ces atténuations, les dispositions du code étaient très strictes. Cependant deux clauses y ont été insérées afin d'en assouplir quelque peu l'application. Selon la première de ces clauses figurant dans la loi de promulgation, c'est-à-dire la loi qui a fixé la date d'entrée en vigueur du code,¹² les normes qui figuraient antérieurement dans des conventions collectives du travail relatives à certaines branches d'activité, ou qui avaient été adoptées pour certaines catégories de travailleurs non encore visées par le code, resteront valables même si les dispositions de droit sur lesquelles elles étaient fondées sont maintenant remplacées par le code. La seconde de ces clauses, qui figure à l'article 21 (2) du code, assure un traitement de faveur à un groupe de travailleurs spécialement qualifiés : c'est ainsi que les contrats individuels de travail peuvent à tout moment prévoir un régime spécial en faveur des travailleurs qui appartiennent à l'« intelligentsia » ou qui « fournissent des prestations exceptionnelles au service de l'édification du socialisme ». Il sera tenu compte des connaissances, des capacités et des prestations de chaque travailleur. Il semble que cette disposition a été adoptée par le régime dans l'intention de réduire le mécontentement des travailleurs manifesté par l'exode récent d'ouvriers hautement spécialisés qui ont quitté l'Allemagne orientale. En même temps, elle fournit une base juridique à l'institution d'une nouvelle classe privilégiée de techniciens et de dirigeants d'entreprises.

Les effets du nouveau code

Le nouveau code du travail accentue encore vivement le divorce juridique des deux parties de l'Allemagne. En premier lieu, le code civil allemand devenu classique, le BGB, était jusqu'à présent et en dernière analyse la source de réglementations, modifiées par la suite mais applicables aux questions de travail en Allemagne orientale. Le nouveau code du travail s'est substitué au BGB, qui n'a donc plus d'effet sur les rapports de travail. En second lieu, le code du travail a institué une procédure spéciale pour le règlement des conflits du travail dans l'entreprise.¹³ La conséquence en est que le code allemand de procédure civile, le ZPO, n'est plus applicable aux différends du travail. Les « commissions de conflits » (*Konfliktkommissionen*), instituées dès 1953 dans les entreprises de l'Allemagne orientale, sont transformées maintenant en « organes de la société » qui ont pour tâche

fondamentale de résoudre les différends s'élevant entre les travailleurs et les directions d'entreprises. Elles servent également « à l'éducation mutuelle des travailleurs selon les impératifs de la morale socialiste en vue d'assurer le plein respect du droit socialiste ». En outre elles doivent poursuivre « les infractions légères au droit pénal ». En transférant la compétence de juger les conflits du travail des tribunaux réguliers à des organes spéciaux qui prennent leurs décisions sur la base de dispositions légales générales et imprécises, le nouveau code a évidemment réduit le champ de la légalité et a encouragé l'arbitraire.

Conclusion

En conclusion, on reconnaîtra que les organismes officiels de l'Allemagne orientale ont eu raison de proclamer, comme on l'a vu dans les premières pages de la présente étude, l'importance de cette législation nouvelle. Il convient d'examiner de près le fonctionnement d'un tel « exemple de législation socialiste ». Il est frappant de constater que les auteurs du code ont obéi à une tendance que, dans le jargon du parti, on qualifierait de « dogmatisme de gauche » ou de « stalinisme » alors que, selon certaines affirmations, tous les vestiges de cette tendance ont été éliminés du système juridique de l'Union soviétique et de certaines des démocraties populaires de l'Europe orientale. La politique du travail de l'Allemagne orientale forme un contraste évident avec celle de la Yougoslavie où, en invoquant les mêmes principes léninistes, on a poussé assez loin la participation des travailleurs à la gestion de leurs propres entreprises. On peut donc se demander dans quelle mesure le nouveau code du travail de l'Allemagne orientale va constituer un exemple attrayant de législation socialiste.

Depuis que ce code est entré en vigueur, le 1^{er} juillet 1961, deux décrets extraordinaires sont venus montrer dans quel esprit les rapports de travail sont traités dans la République démocratique allemande. Le 25 août 1961 a été promulgué, en vertu de pouvoirs votés par la Chambre populaire le 11 août, un décret qui limite la liberté de mouvement des citoyens. Dans des cas déterminés, soit à titre de complément à une décision judiciaire, soit sur la demande d'organes exécutifs locaux, des restrictions peuvent être apportées à la liberté de mouvement de toute personne sur le territoire de la République démocratique allemande, et toute personne peut se voir imposer un « travail correctif » dont l'objet

est « d'empêcher ceux qui ne sont pas disposés à travailler d'acquiescer des gains personnels au détriment des masses laborieuses ». En d'autres mots, il s'agit du *travail forcé*.

L'autre décret, publié le 26 août au Journal officiel, invoquant le retard des récoltes, autorise les organes administratifs locaux à imposer un travail déterminé à toute personne, en tout temps et en tout lieu, sur le territoire de la République. Ces deux décrets peuvent servir au transfert, dans des lieux éloignés de leur domicile et en vue de l'exécution de travaux pénibles, de ceux qui ne se soumettent pas sans condition à la politique officielle du SED.¹⁴

Les dispositions strictes du code du travail, et celles de ces deux décrets extraordinaires qui ont détruit les vestiges de liberté que le code laissait subsister, révèlent des violations flagrantes des droits fondamentaux de l'homme tels qu'ils sont proclamés à l'art. 23 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Cet article dit en effet que toute personne a droit, non seulement au travail, mais aussi au libre choix de son travail et à des conditions d'emploi équitables et satisfaisantes.

¹ *Nues Deutschland* (Berlin-Est), 15 nov. 1960; il s'agit de la publication officielle du SED.

² *Staat und Recht* (Allemagne orientale), n° 11/12 (novembre/décembre 1960), p. 4.

³ *Ibid.*, n° 2 (février 1961), pp. 277-287.

⁴ *Staat und Recht*, loc. cit., p. 283.

⁵ *Staat und Recht*, loc. cit., p. 281.

⁶ *Das Arbeitsgesetzbuch der Sowietzone. Dokument des Ausbeutung und Unterdrückung*, Deutscher Gewerkschaftsbund, Ausgabe B, Düsseldorf, juillet 1961, p. 18.

⁷ Voir note 3.

⁸ Voir les art. 72 et 80.

⁹ Art. 31.

¹⁰ Art. 31, al. 5.

¹¹ Art. 25.

¹² Art. 2, al. 3 de la loi de promulgation.

¹³ Art. 143-146.

¹⁴ *Gesetzblatt*, II, N° 55, 1961, art. 343; *Neue Zürcher Zeitung* (Zürich), 28 et 29 août 1961.

LES CRIMES CONTRE LA SÛRETÉ DE L'ÉTAT DANS LE COMMONWEALTH D'AUSTRALIE

En septembre 1960 Sir Garfield Barwick, *Attorney General* du gouvernement fédéral australien, présentait en deuxième lecture à la Chambre des représentants du Commonwealth un projet de loi portant amendement du code pénal fédéral (*Commonwealth Crimes Act*). Ce projet fut adopté par le Parlement en décembre de la même année après avoir subi un certain nombre de modifications, et non sans avoir donné lieu dans l'intervalle à de vives discussions et suscité des protestations, grèves, pétitions et lettres aux journaux signées d'avocats et de professeurs de droit. Au Parlement, les débats furent acharnés et marqués de désordres inusités. Les dispositions du projet de loi qui avaient provoqué ces incidents étaient celles relatives à la trahison, à l'aide à l'ennemi, au sabotage, à l'espionnage et à la divulgation de secrets intéressant la sécurité nationale, crimes dont la définition marque les limites de la liberté d'expression et des libertés individuelles dans une démocratie. D'où l'émotion soulevée par le projet de loi. Au cours des débats parlementaires le projet gouvernemental subit d'importantes retouches, dont certaines furent proposées par l'*Attorney General* lui-même tandis que d'autres émanaient de l'opposition. Mais quoiqu'il en soit, dans leur essence, la plupart d'entre elles étaient dues à l'initiative de l'*Australian Association for Cultural Freedom*.

Les pouvoirs du Parlement fédéral, tout comme ceux du Congrès des Etats-Unis, sont limitativement énumérés dans la Constitution. Tous ceux qui ne lui sont pas expressément attribués appartiennent aux Parlements des six Etats du Commonwealth, qui ont notamment une compétence générale en matière de législation pénale. Cependant, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont dévolus, le Parlement fédéral peut à titre accessoire définir des infractions pénales et protéger le régime constitutionnel du Commonwealth contre les crimes de trahison, de sédition, etc. La question de savoir si le droit pénal coutumier anglais (*common law of crime*) dont l'Australie a hérité au XIX^e siècle est applicable en matière fédérale est une question très controversée. Selon l'opinion la plus répandue, l'autorité fédérale n'a pas compétence en matière de droit pénal coutumier. La plupart

des lois fédérales définissent des infractions pénales ordinairement mineures, dont les plus importantes sont rassemblées dans le code pénal fédéral de 1914-1960. Les nouveaux articles qui ont fait l'objet de la controverse seront désignés dans la suite du présent article par le numéro qu'ils porteront dans la version révisée du code.

Nous examinerons en premier lieu, le crime de trahison, qui est passible de la peine de mort. L'article 24 substituée à une brève disposition antérieure une liste de cinq chefs d'accusation principaux. Les deux premiers sont les attentats contre le souverain, son héritier ou la reine son épouse. Les trois autres sont les actes de guerre commis contre le Commonwealth, l'aide « intentionnelle apportée par un moyen quelconque » à un ennemi du Commonwealth, et l'incitation d'étrangers à envahir le Commonwealth. Ces dispositions ont été empruntées au code pénal du Queensland (1899), lui-même inspiré du projet de code élaboré par une commission anglaise dont l'étude avait porté sur la loi de 1351 sur la trahison, les lois de 1795, 1817 et 1848 modifiant la précédente, ainsi que sur l'abondante jurisprudence des tribunaux grâce à laquelle ces textes, si anciens qu'ils procédaient parfois d'une conception purement féodale, avaient été mis tant bien que mal en harmonie avec les conditions de vie d'un Etat moderne. La commission anglaise n'avait pas motivé ses conclusions, se bornant à indiquer qu'elles demeuraient conformes à l'esprit des lois antérieures. Le gouvernement du Commonwealth aurait dû, avant de prendre modèle sur un projet aussi contestable, examiner la critique mordante du droit anglais en matière de trahison faite par Sir James Fitzjames Stephen dans son *Histoire du droit pénal* (Vol. 1, p. 245 sqq.). Il est cependant probable que les nouvelles dispositions seront interprétées conformément à la tradition libérale que les tribunaux anglais ont établie dans leur jurisprudence en cette matière. En particulier, on peut être certain qu'aucun jury ne condamnerait un accusé dont l'intention de *trahir*, au sens courant du mot, ne serait pas dûment établie. En fait, les poursuites seront sans doute rares en dehors des périodes d'hostilités. D'ailleurs, même en cas de guerre des lois d'exception prévoient en général de nouveaux chefs d'inculpation pour des infractions à peu près similaires, mais punies de peines moins lourdes, et le juge se réfère à ces lois plus volontiers qu'il n'invoque le code pénal.

En second lieu, l'article 24 AA définit un crime entièrement nouveau sous le nom de *treachery*, passible d'une peine de prison

pouvant aller jusqu'à 15 ans. Le terme n'existait pas jusqu'ici dans le vocabulaire pénal du Commonwealth britannique. Il recouvre trois catégories d'actes, dont le regroupement dans un seul et même texte est dû à un défaut de technique législative. On y trouve tout d'abord l'atteinte portée au régime constitutionnel du Commonwealth, de l'un des Etats dont il est formé ou d'un pays « spécifié » (cette expression sera expliquée plus loin) au moyen d'actes révolutionnaires ou de sabotage, ou par l'emploi de la force ou de la violence. A l'exception de la clause relative aux « pays spécifiés », cette définition recouvre dans une large mesure celle des crimes de trahison et de sédition définis dans l'ancienne loi. Deuxièmement, la répression de la trahison et de la sédition, qui tend à protéger les Etats membres du Commonwealth et le Commonwealth lui-même, est étendue afin de protéger des pays que l'Australie considère comme jouant un rôle important dans sa propre défense. La disposition essentielle de cet article autorise le Parlement à proclamer par voie de résolution que tel pays sera considéré comme « pays spécifié » et que tel autre pays est « l'ennemi spécifié » du « pays spécifié ». Tout individu qui réside sur le territoire du Commonwealth commet alors un acte punissable s'il participe à une guerre contre le « pays spécifié », s'il « apporte intentionnellement une aide quelconque à un ennemi spécifié » ou s'il incite des tiers à envahir par les armes le « pays spécifié ». Troisièmement, cet article s'efforce de viser les situations où des forces armées australiennes seraient engagées, seules ou avec d'autres (par exemple dans les forces des Nations Unies), contre des éléments opérant dans un autre pays sans que les circonstances permettent d'appliquer les lois sur la trahison ou la législation d'exception du temps de guerre, par exemple dans le cas des opérations contre les insurgés communistes en Malaisie. Le gouverneur général peut alors spécifier par voie de proclamation les personnes contre lesquelles les forces australiennes sont engagées, et il devient illégal d'apporter « intentionnellement une aide quelconque à ces personnes ».

L'article 24 AB crée lui aussi une nouvelle infraction : le crime de sabotage, passible d'une peine de prison pouvant aller jusqu'à 15 ans. Le sabotage est essentiellement la détérioration intentionnelle d'objets utilisés ou destinés à être utilisés dans la défense de l'Australie ou d'un pays « spécifié » au sens de l'article 24 AA, y compris les objets servant à la fabrication ou à l'expérimentation des armes de guerre ou aux recherches les concernant. La détérioration doit avoir été accomplie « avec l'intention de nuire à la sécurité ou à la défense du Commonwealth ». Toute-

fois l'intention de nuire peut être prouvée par des arguments tirés de la réputation de l'accusé, à moins que le juge ne rejette les preuves de cet ordre comme pouvant compromettre la conduite équitable du procès, et le jury doit être averti que ces éléments ne peuvent être invoqués que pour déterminer l'intention. L'article 24 AB, en dépit de cette restriction, heurte le principe général du droit anglo-australien selon lequel les témoignages de moralité ne sont pas recevables en matière pénale.

L'application de ces nouveaux textes, ainsi que des dispositions antérieures qui reprennent en substance le droit coutumier visant le crime de sédition, est cependant soumise à la réserve générale formulée à l'article 24 F, aux termes de laquelle les citoyens peuvent chercher de bonne foi à démontrer que le gouvernement de l'Australie ou celui d'un autre pays (et notamment celui d'un « pays spécifié ») a suivi une politique erronée, ou que la structure constitutionnelle, la législation ou l'organisation judiciaire de ces Etats sont défectueuses et exigent des réformes. De même les citoyens ont le droit exprès de chercher de bonne foi à obtenir « par des moyens légaux » toutes réformes utiles et de « tenir de bonne foi toute conduite qui leur paraît judicieuse dans un conflit du travail ou dans une question intéressant le travail ». Mais cette garantie est soumise à son tour à une réserve : la présomption de bonne foi est renversée si l'acte répondait à « l'intention de nuire à la sécurité ou à la défense du Commonwealth » ou d'un « pays spécifié ». En somme, ces dispositions semblent avoir surtout pour effet de laisser au jury le soin d'apprécier si l'accusé a été déterminé dans son action par des mobiles politiques ou sociaux légitimes, ou par l'intention de trahir les intérêts de l'Australie.

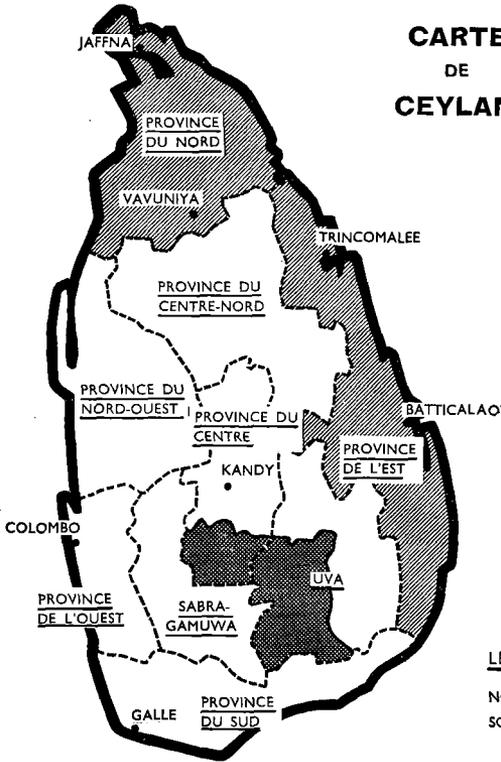
Enfin les articles 77, 78 et 79 remplacent les textes antérieurs sur l'espionnage et la divulgation de secrets d'Etat, et en étendent la portée aux renseignements de toute nature, à quelque sujet qu'ils se rapportent, y compris ceux relatifs aux opinions, si ces renseignements sont donnés à une « puissance étrangère » (et non plus, comme auparavant, une puissance ennemie) « dans l'intention de nuire à la sécurité ou à la défense du Commonwealth d'Australie ou d'une partie quelconque des Dominions de Sa Majesté ».

Le but essentiel de cette nouvelle législation est de donner au gouvernement des armes lui permettant d'affronter les formes nouvelles que peuvent revêtir les atteintes à la sécurité du Commonwealth, soit dans une situation de « guerre froide », soit par

l'effet de la tactique de l'Union Soviétique et des partis communistes, dont l'affaire Petrov en Australie (1954-55) et des affaires analogues au Canada, en Allemagne de l'Ouest et ailleurs fournissent de bons exemples. Une nouvelle flambée de nazisme ou de fascisme, le retour de gouvernements dominés par l'une ou l'autre idéologie, ne manqueraient pas de créer des dangers semblables. D'une façon générale les crimes de trahison et de sédition, tels qu'ils étaient définis dans le droit anglais et dans le droit australien, ne se concevaient que dans un état de guerre déclarée, de rébellion et de révolution ouverte. Cependant le danger que présentent les textes nouveaux est d'ordre politique. En effet, entre les actes franchement révolutionnaires accomplis par des moyens frauduleux ou violents, et l'action politique pacifique mais énergique visant à obtenir des réformes profondes dans l'organisation de la société, il n'existe pas de ligne de démarcation nette, mais une gradation insensible, et si la loi peut légitimement réprimer les premiers elle doit autoriser la seconde. En se protégeant de la subversion, les gouvernements démocratiques doivent se garder de glisser sur la pente où les majorités se laissent trop facilement entraîner et qui mène à l'écrasement des minorités pour la seule raison qu'elles sont impopulaires.

Les vastes mouvements d'opinion soulevés par le projet de loi ont puissamment contribué à faire disparaître ou à atténuer ses traits les plus criticables. Le gouvernement, et l'*Attorney General* en particulier, ont eu le grand mérite de proposer ou d'accepter d'importants amendements. Néanmoins, sous leur forme définitive, ces textes nous paraissent défectueux à bien des égards, autant du point de vue de leur rédaction que de leur substance. La conclusion générale que l'on peut tirer de leur examen, c'est que dans des matières aussi difficiles et complexes, où les opinions s'affrontent non seulement sur les tendances actuelles du droit pénal, mais aussi sur son évolution et son contenu, il est vain de rechercher une solution satisfaisante dans le cadre de débats parlementaires. C'est pourquoi la méthode choisie par le gouvernement australien pour faire adopter cette législation nouvelle est condamnable dans son principe. Il aurait dû tout d'abord en saisir une commission de juristes ou une commission parlementaire composée de représentants de tous les partis. Après étude et enquête, cet organisme aurait préparé un avant-projet permettant d'opposer aux techniques modernes de la subversion les mesures de protection jugées nécessaires par les représentants des divers éléments de la nation, tout en respectant les principes généraux du droit dans l'administration de la justice pénale.

CARTE DE CEYLAN



ECHELLE 1 CM
0 30,4 KM

LÉGENDE

NOMS DES PROVINCES
SONT SOULIGNÉS

LIMITES DES PROVINCES

 PROVINCES TAMIL

 RÉGIONS DES PLANTATIONS

LA QUESTION DES TAMILS A CEYLAN

Ceylan est une île située au sud-est de la pointe de la péninsule indienne; elle a 430 kilomètres de long sur 220 de large, et sa superficie totale est de 65.556 kilomètres carrés. D'après le recensement de 1953, le chiffre total de la population était de 8.098.637 habitants, soit :

Cingalais		5.261.332
Population de langue tamil :		
Tamils de Ceylan	908.705	
Tamils d'origine indienne	924.327	
Musulmans	468.146	
	<hr/>	2.361.178
Burghers *	43.916	
Européens	5.886	
Malais	28.736	
Pakistanaïs	5.749	
Divers	31.840	
	<hr/>	116.127
Population totale de Ceylan		8.098.637

Selon certaines données valables pour 1960, la population totale s'élèverait à 9.904.000 habitants, dont 1.086.000 Tamils de Ceylan et 1.082.000 Tamils d'origine indienne.

On trouvera ci-après un exposé chronologique succinct des événements qui se sont produits ces dernières années à Ceylan, notamment de ceux auxquels a été mêlée la population tamil. Ces événements seront ensuite examinés dans le corps du texte.

Chronologie des événements

1948 Ceylan accède à l'indépendance complète. Le *Ceylon Citizenship Act* (loi sur la citoyenneté à Ceylan) énonce les critères spécifiques de la citoyenneté.

* Métis ayant une ascendance hollandaise ou portugaise.

- 1949 *Le Ceylon Parliamentary Elections (Amendment) Act* (loi portant amendement à la loi sur les élections législatives à Ceylan) prive du droit de vote les Tamils d'origine indienne.
- 1956 *L'Official Language Act* (loi définissant la langue officielle) déclenche une campagne de protestation, des émeutes et des troubles. Le Congrès du parti fédéral, réuni à Trincomalee, exige la reconnaissance de la langue tamil dans des conditions d'égalité et l'octroi des droits de citoyenneté aux Tamils d'origine indienne privés du droit de vote.
- 1957 Les troubles continuant, M. Bandaranaike et M. Chelvanayatham concluent un accord promettant d'apporter une satisfaction partielle aux revendications du parti fédéral.
- 1958 Des retards sont apportés à la mise en œuvre de l'accord Bandaranaike-Chelvanayatham. Campagne du parti fédéral. Représailles cingalaises. Une manifestation de moines bouddhistes entraîne l'abrogation de l'accord Bandaranaike-Chelvanayatham. Réactions violentes. L'état d'exception est proclamé le 27 mai.
- 1959 L'état d'exception est abrogé le 13 mars. Le premier ministre Bandaranaike est assassiné le 25 septembre par un moine bouddhiste. L'état d'exception est proclamé le même jour, et abrogé le 3 décembre.
- 1960 Elections législatives en mars 1960. Dissolution du Parlement. Elections législatives en juillet 1960. M^{me} Bandaranaike devient premier ministre.
- 1961 *Language of the Courts Act* (loi sur la langue officielle des tribunaux). Le parti fédéral proteste contre la mise en œuvre de cette loi et lance une campagne de désobéissance civile. L'état d'exception est proclamé en avril 1961 et renouvelé périodiquement.*

L'état d'exception est appliqué à Ceylan depuis le 18 avril 1961¹. La principale raison en est la campagne de *satyagraha* (résistance passive fondée sur les principes de Ghandi) dont le

* Le 19 septembre 1961, à une séance du Sénat, le premier ministre a répondu au sénateur de Souza qui avait déclaré que rien ne justifiait le maintien de l'état d'exception. M^{me} Bandaranaike a indiqué que le gouvernement n'abrogerait l'état d'exception que lorsqu'il aurait acquis la conviction que la situation dans les deux provinces intéressées était redevenue normale; certaines personnes détenues avaient été remises en liberté et certaines mesures d'exception avaient déjà été supprimées; les autres seraient abrogées progressivement (*The Times*, Londres, 21 septembre 1961).

parti fédéral a pris l'initiative dans les régions tamil du nord-est de l'île pour protester contre : (a) les mesures prises par le gouvernement en vue de mettre à exécution sa décision de faire du cingalais la seule langue officielle de l'administration dans les régions tamil du nord et de l'est du Ceylan;² (b) la récente adoption de la loi sur la langue officielle des tribunaux, qui dispose que le cingalais deviendra progressivement la seule langue de tous les tribunaux de l'île, y compris des régions tamil.³ La campagne du parti fédéral a commencé le 20 février 1961; elle a eu pour effet de paralyser toute l'administration dans les régions tamil du nord et de l'est de Ceylan.⁴ Des *satyagrahis* se sont massés à l'entrée de tous les bureaux de l'administration et en ont empêché l'accès. Cette campagne a duré près de deux mois. Le ministre de la justice a alors convoqué à Colombo les dirigeants du parti fédéral, avec qui il a eu des entretiens. C'est à ce moment, au début d'avril, que les chefs du parti fédéral ont fait savoir à quelles conditions ils renonceraient à poursuivre leur campagne. Leurs revendications étaient substantiellement les suivantes :

1. Le tamil serait la langue officielle de l'administration dans les provinces du nord et de l'est de Ceylan, étant entendu que des dispositions seraient prises en vue de permettre à tous les Cingalais résidant dans ces régions d'utiliser leur propre langue lorsqu'ils auraient affaire aux services gouvernementaux.
2. La loi sur la langue officielle des tribunaux serait amendée de manière à autoriser l'usage du tamil devant les tribunaux des provinces du nord et de l'est.
3. Les régions tamil jouiraient d'une certaine autonomie régionale; elles seraient dotées de conseils régionaux, qui seraient l'instrument du gouvernement régional créé selon les dispositions de l'accord Bandaranaike-Chelvanayatham du 26 juillet 1957.⁵

Le 7 avril 1961 M. C. P. De Silva, leader de la majorité à la Chambre des représentants, déclara que le gouvernement ne pouvait prendre en considération les revendications du parti fédéral parce qu'elles étaient contraires aux dispositions de l'*Official Language Act, 1956* (loi de 1956 sur la langue officielle) et du *Tamil language (Special Provisions) Act, 1958* (loi de 1958 relative à la langue tamil, dispositions spéciales).⁶ En riposte à cette déclaration, le parti fédéral donna une ampleur nouvelle à

son action et déclencha une campagne de désobéissance civile. Un service postal parallèle fut créé dans les régions tamil et le parti annonça son intention d'organiser une force de police pour les régions tamil; en même temps il fit savoir que les organisations dépendant du parti allaient distribuer à la population tamil les terres domaniales situées dans les provinces tamil.⁷ Le gouvernement interpréta ces projets comme des tentatives avérées du parti fédéral pour créer un Etat tamil indépendant, et le parti confirma à son tour que tel était en fait son objectif. Dans ces conditions, le gouvernement décréta l'état d'exception le 18 avril.⁸

On a reproché au gouvernement d'avoir pris des mesures excessivement sévères en vertu de cette décision. En effet, il a imposé la censure de la presse, et fait arrêter et emprisonner soixante-huit personnes, dont quinze des dix-sept membres tamil de la Chambre des représentants.⁹ Un député cingalais de l'opposition, M. Edmund Samarakoddy, membre du parti Lanka Sama Samaja, a protesté contre ces emprisonnements de durée indéterminée, où les détenus ne comparaissent devant aucun juge et ne sont pas informés des motifs de leur internement.¹⁰ Le gouvernement a invoqué pour justifier ces mesures les dispositions du *Public Security Ordinance, 1947* (ordonnance de 1947 sur la sécurité publique), dont l'article 5 (2) donne à l'Exécutif des pouvoirs étendus en matière de règlements d'exception, ainsi que le titre III du *Public Security (Amendment) Act, 1959* (loi de 1959 portant amendement à l'ordonnance sur la sécurité publique), qui confère au premier ministre des pouvoirs étendus pour protéger la sécurité publique.¹¹ Le comportement de l'armée dans les provinces tamil a également donné lieu à de violentes critiques. Des députés de l'opposition l'ont comparée à une armée d'occupation.¹² On l'a accusée d'avoir usé de méthodes brutales pour dégager les entrées des bureaux de l'administration à Jaffna; ceux-ci avaient été occupés par des *satyagrahis* du parti fédéral, qui n'auraient pas été avertis de la proclamation de l'état d'urgence ni de l'imposition du couvre-feu. De nombreuses femmes parmi les *satyagrahis* semblent avoir été fortement maltraitées, et l'on s'est plaint que l'armée ait détruit des biens privés et malmené les passants.¹³ Un couvre-feu de 48 heures ayant été imposé dans les grandes villes des provinces du nord et de l'est, la population s'est plainte de ce que l'armée, ayant interprété cette mesure comme ordonnant l'extinction totale des lumières, ait jeté des pierres sur de nombreuses maisons où des lumières étaient restées allumées.¹⁴ Des accusations plus graves ont été portées par plusieurs personnes dont le sénateur S. Nadesan, Tamil n'appartenant à aucun parti,

et M. Edmund Samarakkody, député cingalais. Selon ces accusations un certain nombre de femmes et de jeunes filles auraient été molestées par les militaires, qui auraient aussi profané une mosquée et commis de nombreux actes illégaux. Le sénateur Nadesan, au cours d'une séance du Sénat, lut un ordre du jour signé de la main du premier ministre félicitant les troupes d'avoir ramené l'ordre et les invitant à poursuivre la campagne avec la même ardeur.¹⁶ La situation peut encore s'aggraver, vu que les Tamils indiens qui travaillent dans les plantations de thé et de caoutchouc situées dans les régions à majorité cingalaise, et qui ont été privés du droit de vote par les lois de 1948 et de 1949¹⁷, ont été dénoncés dans les termes suivants par le premier ministre, M^{me} Bandaranaike, au cours d'un message radiodiffusé à la nation le 26 avril 1961 :

« La nation est encore menacée par les travailleurs tamil des plantations, qui ont pris fait et cause pour le mouvement du parti fédéral. Il y a deux jours (24 avril) le gouvernement a été averti que, s'il ne libérait pas les dirigeants du parti fédéral actuellement détenus et ne faisait pas droit à leurs demandes en ce qui concerne la langue officielle, les travailleurs des plantations se mettraient en grève. C'est là une menace devant laquelle la nation ne peut s'incliner. La nation ne peut céder à des menaces de cette nature, ni le gouvernement tolérer que son autorité soit ainsi sapée. Nous ne pouvons laisser les partisans du parti fédéral dans le nord et l'est, ou les travailleurs des plantations et leurs amis et alliés dans d'autres parties du pays, imposer leur loi au gouvernement en menaçant de paralyser l'économie s'il ne cède pas. »¹⁸

Dans une déclaration à l'hebdomadaire du parti Swatantara de l'Inde *Swarajya*, M. C. Rajagopalachari, l'un des chefs de ce parti et ancien gouverneur général de l'Inde, a exprimé la sympathie de son parti pour les Tamils de Ceylan qui mènent campagne pour obtenir la reconnaissance de leurs droits. « Le problème de la langue officielle, a-t-il dit, n'est que le signe extérieur de la lutte qui oppose les deux nationalités. C'est un combat entre deux sociétés, et non pas une rivalité de cultures ou de langues... Il s'agit de savoir si la population de langue tamil sera traitée ou non dans des conditions d'égalité ».¹⁹

Ce point de vue a été développé par un journaliste bien connu, M. Tarzi Vittachi, dans son exposé des événements qui ont provoqué et suivi la proclamation de l'état d'urgence en 1958. M. Vittachi présente ainsi le problème :

« Si l'on observe les forces qui entrent en jeu et les événements qui se produisent lorsqu'il existe d'importantes minorités dans un pays, on peut dire que le facteur commun qui est intervenu dans tous les conflits de races se retrouve aussi à Ceylan : *la minorité exerce une pression de caractère économique sur la majorité* (c'est nous qui nous soulignons)... On rencontre le même élément à la base des troubles raciaux à Ceylan. Son existence est particulièrement manifeste dans la guerre économique que se livrent ouvertement les Kandyans et la main-d'œuvre indienne immigrée dans les plantations de thé. Les paysans kandyans, par la voix de leurs représentants, ne cessent de réclamer depuis dix ans le rapatriement des travailleurs indiens afin de les remplacer dans les plantations. L'étude des discours prononcés par la plupart des hommes politiques cingalais qui ont dénoncé l'accord Bandaranaike-Chelvanayakam viendrait confirmer que, dans leur lutte couronnée de succès, ils étaient mus par la crainte de voir les travailleurs immigrés de l'Inde, au nombre de plus d'un million, former avec les Tamils de Ceylan, qui sont aussi nombreux, une alliance puissante qui leur permettrait de dominer l'économie de l'île... Cette pression économique, la crainte d'être chassés du marché de l'emploi et exclus du commerce, ont joué un grand rôle dans la haine raciale qui a provoqué la crise de 1958... »²⁰

De plus, M. Vittachi souligne l'intensité des tensions dans la classe moyenne :

« ... L'emploi dans les services publics et le secteur tertiaire est depuis longtemps pour les Tamils le principal moyen d'existence. Ne possédant pas comme les Cingalais des étendues relativement vastes de terres arables, ils se sont tournés vers les emplois de bureau pour gagner leur vie. Presque toutes les familles tamil s'efforcent de caser leurs fils et si possible leurs filles dans l'administration publique ou dans le commerce. C'est le but qu'elles se sont fixé, et si elles y parviennent leurs enfants font carrière dans ces emplois. Les Tamils bénéficiaient d'avantages certains pour obtenir ces postes. Jaffna possédait des écoles meilleures et plus nombreuses par habitant que le reste de Ceylan. Il y a des dizaines d'années que les missions étrangères y ont ouvert des écoles et ont donné à la population de Jaffna la tradition des études régulières... Aussi les Tamils réussissaient-ils très bien dans les concours de l'administration publique et obtenaient-ils les

postes pour lesquels ils étaient qualifiés. A partir de 1960 les possibilités d'emploi diminuèrent beaucoup. Le chômage augmenta parmi les « gens instruits » et de nombreux jeunes gens, déçus dans leurs espoirs et capables d'exprimer leur déception, commencèrent à adhérer aux partis marxistes qui leur promettaient des emplois et un niveau de vie plus élevé. Le gouvernement de l'époque se perdait en efforts vains et maladroits pour résoudre ces problèmes. »

Selon M. Vittachi il n'a pas échappé non plus aux Cingalais que, si les Tamils se faisaient moins nombreux dans l'administration publique, ils disposeraient de plus de places pour eux-mêmes.²¹

Ceci dit, ce n'est ni la première ni la seule fois que l'état d'exception a été appliqué à Ceylan. La loi de 1948 sur la citoyenneté à Ceylan et la loi de 1949 portant amendement à la loi sur les élections législatives ont été une cause de frictions entre les Tamils et les Cingalais.²² Ces lois ont eu pour effet de priver du droit de vote, à très peu d'exceptions près, toutes les personnes habitant Ceylan qui n'étaient pas citoyens de Ceylan, notamment les Tamils d'origine indienne qui avaient exercé ce droit aux élections de 1947.²³ Ajoutons que cette incapacité électorale a frappé d'autres communautés, telles par exemple les Burghers et les Européens. M. I. D. S. Weerawardene, professeur de science politique à l'Université de Ceylan, aujourd'hui décédé, avait condamné le caractère discriminatoire de ces lois dans un article intitulé « Les minorités et la loi sur la citoyenneté » publié dans le *Ceylan Historical Journal* (Vol. I, n° 3). Il faisait notamment observer que « ces lois ont privé du droit de vote un groupe de la population qui l'exerçait déjà, et de ce fait les Indiens habitant Ceylan ont été privés des sièges de députés auxquels ils auraient pu être élus ». ²⁴ M. Weerawardene ajoutait : « La Constitution Soulbury (qui sert de base à la Constitution actuelle de Ceylan) reçut l'appui de la minorité sans lequel elle n'aurait pu être votée parce qu'elle permettait aux minorités d'être représentées au Parlement. Les Indiens de Ceylan figuraient parmi ces minorités. Leur refuser le droit de vote, c'est les priver de cette représentation. Il y a là un engagement moral qui n'a pas été tenu. Priver du droit de vote les Indiens de Ceylan, c'est aussi réduire le nombre total de sièges mis à la disposition de toutes les minorités. C'est manquer à la parole donnée à toutes les minorités ». ²⁵

Il convient toutefois de remarquer que le gouvernement a donné la possibilité aux Tamils indiens d'obtenir la citoyenneté

de Ceylan. Aux termes de l'*Indian and Pakistani Residents (Citizenship) Act, 1949* (loi de 1949 sur la citoyenneté des résidents indiens et pakistanais), la principale condition était d'avoir résidé à Ceylan pendant 7 à 10 ans.²⁶ En application de cette loi, 237.034 demandes de citoyenneté ont été déposées. Sur ce nombre, 125.477 personnes ont déjà reçu satisfaction. 30.313 demandes sont encore en suspens, soit que l'enquête se poursuive, soit qu'appel ait été interjeté devant les tribunaux.

Rappelons enfin que dans l'affaire *Kodakan Pillai c. Mudanyake*,²⁷ le Comité juridique du Conseil privé a conclu que la loi de 1948 sur la citoyenneté à Ceylan ne constituait pas une extension abusive des dispositions du *Ceylon (Constitution) Order in Council, 1946* (ordonnance de 1946 sur la Constitution de Ceylan).

Le parti fédéral fut fondé en décembre 1949²⁸ par les Tamils de Ceylan qui avaient perdu confiance dans les assurances données par les hommes politiques cingalais. Ils pensaient que le retrait du droit de vote aux Tamils indiens constituait le premier pas vers l'élimination de toute la communauté Tamil de la vie politique de Ceylan. Ils cherchèrent donc à obtenir une garantie durable pour cette minorité. Ils ne se sentaient pas suffisamment protégés par la Constitution en vigueur, et ils estimaient que l'adoption d'une constitution fédérale leur assurant une certaine autonomie régionale pour les questions d'intérêt local serait le seul moyen par lequel la communauté tamil vivant dans les provinces du nord et de l'est de Ceylan réaliserait ses aspirations légitimes sans qu'un conflit s'élève nécessairement entre ses aspirations et celles de la population cingalaise. Le parti fédéral exprimait aussi de graves craintes quant à la politique d'installation systématique de travailleurs pratiquée par le gouvernement, et s'engageait de plus à obtenir que le droit de vote fût rendu à la communauté des Tamils indiens.²⁹ Les élections législatives de 1956 prouvèrent que le parti fédéral était le plus représentatif de l'opinion tamil; depuis lors, aux élections de mars et de juillet 1960, il maintient sa position de seul parti représentant l'opinion de la majorité des Tamils.

Aux élections qui avaient eu lieu antérieurement en 1956 les deux principaux partis cingalais, le parti national uni (qui était alors au gouvernement) et le *Mahajana Eksath Peramuna* (front uni du peuple) demandèrent au corps électoral de leur donner mandat d'appliquer une politique imposant le Cingalais comme seule langue officielle de l'administration sur tout le territoire de Ceylan. Les électeurs se prononcèrent en faveur du *Mahajana Eksath Peramuna* dont le chef était M. S. W. R. D. Bandaranaike.

En juin 1956, sous le gouvernement de M. Bandaranaike, le Parlement adopta la loi sur la langue officielle, appelée communément *Sinhala Only Act* (loi prescrivant l'usage exclusif du Cingalais) qui visait à faire du Cingalais la seule langue officielle de tout le territoire de Ceylan et qui devait entrer en vigueur en 1961.³⁰ La promulgation de cette loi fut suivie d'émeutes et de violences entre les communautés à Colombo et Gal Oya. Dans le Galle Face Green, parc voisin de la Chambre des représentants, les députés membres du parti fédéral firent une manifestation de résistance passive (*satyagraha*) pendant que la loi était en discussion.³¹ Ils furent attaqués par des extrémistes cingalais. Cette attaque fut suivie de pillages et de violences déclenchés par un groupe organisé de Cingalais contre les Tamils. La police de Colombo n'intervint pas contre les pillards et les émeutiers.³² Ces incidents eurent des répercussions dans la province de l'est, où les Tamils sont en majorité et où des combats de rues opposèrent Tamils et Cingalais. A Gal Oya, point le plus méridional de la province de l'est, il y eut de nombreux morts à la suite des émeutes où les deux communautés s'affrontèrent.³³

L'adoption de la loi sur la langue officielle (qui ne fut pas vraiment appliquée avant le 1^{er} janvier 1961) fut suivie peu après d'un congrès du parti fédéral qui s'ouvrit à Trincomalee (dans l'est de Ceylan) le 19 août 1956. Le parti invita le gouvernement du premier ministre Bandaranaike à faire droit à sa demande d'autonomie régionale dans le cadre d'une constitution fédérale et à accorder les droits de citoyenneté à tous les Indiens qui avaient fait de Ceylan leur résidence permanente. Le parti fédéral fixait un délai d'un an, après quoi il menaçait d'organiser une campagne d'action directe.³⁴ Pendant les mois qui suivirent ce congrès la tension entre les deux communautés monta rapidement. La situation s'améliora cependant lorsque le premier ministre décida de convoquer les dirigeants du parti fédéral afin d'examiner avec eux la possibilité d'un compromis. Le résultat de ces entretiens fut l'accord Bandaranaike-Chelvanayatham du 26 juillet 1957. Aux termes de cet accord, le premier ministre acceptait de constituer dans les régions à prédominance tamil des conseils régionaux qui jouiraient de pouvoirs importants pour les questions d'intérêt local. Ces conseils régionaux devaient être autorisés à exécuter les tâches de l'administration en langue tamil dans ces régions. Les programmes locaux d'implantation de colons étaient aussi soumis à leur autorité. Dans le cas des projets plus importants intéressant plusieurs provinces, la fixation d'une proportion entre colons tamils et cingalais devait faire l'objet de négociations. Cet accord

ne devait cependant avoir que la valeur d'un arrangement provisoire, comme il était bien spécifié dans le document faisant foi.³⁵

Tant dans la communauté tamil que dans la communauté cingalaise, l'accord fut bien accueilli. Mais le parti national uni ne cessa de mener campagne contre lui et sa mise en œuvre fut retardée. Au début de 1958 des militants fédéralistes tamil de la région nord, désireux de trouver un symbole de leur lutte pour l'égalité linguistique, commencèrent à badigeonner au goudron la lettre cingalaise « sri » sur les plaques d'immatriculation des voitures. Le gouvernement décida de ne pas poursuivre les coupables pour éviter d'en faire des martyrs. Dans le sud la population reçut l'impression que le gouvernement avait renoncé à faire usage de son autorité dans les provinces du nord et de l'est. Lorsque les nouveaux autobus de la régie des transports furent badigeonnés par le Tamils dans le nord, des groupes cingalais déclenchèrent une vague de représailles contre l'écriture tamil dans les régions cingalaises et notamment contre les avis en Tamil dans les bureaux de l'administration.³⁶ La situation continua de s'aggraver jusqu'au jour où un groupe de moines bouddhistes envahit la résidence du premier ministre et l'obligea à s'engager par écrit à dénoncer l'accord conclu avec le parti fédéral. Cette dénonciation fut signée le 9 avril.³⁷ Peu après le parti fédéral tint son congrès annuel à Vavuniya (dans le nord de Ceylan) et annonça sa décision de lancer une campagne d'action directe. Cette nouvelle fut suivie dans les régions cingalaises de violences contre les Tamils qui eurent beaucoup à souffrir dans leurs vies et dans leurs biens, à Colombo et ailleurs. Dans les régions à prédominance tamil, les Tamils par représailles incendièrent des maisons et tuèrent des Cingalais.³⁸ Ce fut à la suite de ces incidents qu'au mois de mai 1958 le gouvernement proclama l'état d'exception.³⁹

La situation d'exception qui règne actuellement à Ceylan traduit donc la troisième crise grave marquée par des troubles ininterrompus dont les débuts remontent à juin 1956.⁴⁰ Ceylan se trouve aux prises avec le problème que connaissent tous les pays à races multiples. La majorité cingalaise représente à peu près soixante-dix pour cent de la population et la population de langue tamil représente le reste, soit environ trente pour cent du total, ou deux millions six cent mille personnes, dont six cent mille sont des Musulmans de langue tamil, le reste étant composé d'Hindous et de Chrétiens. Les six cent mille Musulmans de langue tamil résident en majorité dans la partie est de Ceylan. Bien que le gouvernement actuel ait marqué sa tendance à n'y voir qu'un

problème de langues, le conflit semble également racial et religieux.⁴¹ Pour les Cingalais, qui considèrent peut-être Ceylan comme le foyer spirituel du Bouddhisme du petit véhicule, les Tamils sont des intrus, bien que les deux millions de Tamils descendent pour moitié de familles installées à Ceylan depuis deux mille ans ou plus. Les autres Tamils ont été amenés à Ceylan par les Britanniques pour travailler dans les plantations de thé et caoutchouc.⁴²

Quoi qu'il en soit le premier ministre a essayé, sans succès semble-t-il, d'apaiser les craintes de la minorité tamil. M^{me} Bandaranaike, dans un message radiodiffusé à la population le 4 mars 1961, a nié que le gouvernement voulût détruire la tradition culturelle des Tamils; elle a énuméré les dispositions législatives qui protègent l'usage de la langue tamil, autorisée dans des limites raisonnables; elle a souligné que dans les régions tamil la langue tamil peut être utilisée dans l'enseignement jusqu'au niveau des études supérieures; elle a fait remarquer que le gouvernement avait donné son patronage à une organisation qui se propose de préserver les formes traditionnelles de la culture tamil, et avait constitué un comité consultatif en vue de protéger la religion hindoue.⁴³

Quelques mois auparavant le sénateur Fernando, ministre de la Justice, avait déclaré sans ambiguïté que le Tamil continuerait à être la langue officielle des tribunaux dans les régions à prédominance tamil.⁴⁴

Il est à espérer que le gouvernement, tenant compte des graves événements de ces cinq dernières années, de l'excitation des esprits et des tensions actuelles, et aussi du risque de nouveaux incidents pour l'avenir, reconnaîtra la nécessité de prendre des mesures immédiates en vue de sauvegarder les aspirations légitimes de la minorité tamil. Remarquons en passant, à propos du problème linguistique, que des pays comme le Canada et la Suisse ont respectivement deux et trois langues officielles. Il n'est que de se reporter aux événements décrits ci-dessus pour voir combien il est urgent de prendre de telles mesures; elles seront couronnées de succès si le gouvernement réussit à fonder sur des bases solides la coexistence pacifique de ces diverses races, langues et religions. Cette solution s'accorderait avec la Charte des Nations Unies, qui invite les pays à développer et à encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion,⁴⁵ but que Ceylan s'est engagé à atteindre du fait de son appartenance à l'Organisation des Nations Unies.⁴⁶

¹ On trouvera dans Hansard, *Parliamentary Debates (House of Representatives)* non corrigé, vol. 42, n° 27, colonnes 3865-3966, le texte du message du gouverneur général proclamant l'état d'urgence.

² *Official Language Act* n° 33 of 1956 (Loi n° 33 de 1956 sur la langue officielle) qui doit entrer en vigueur définitivement le 31 décembre 1960 (Article 2).

³ *Language of the Courts Act*, 1961 (Loi de 1961 sur la langue officielle des tribunaux).

⁴ *Ceylon Observer*, 18 avril 1961, page 7. Voir la déclaration du premier ministre dans Hansard, *Parliamentary Debates (Senate)* non corrigé, vol. 16, n° 9, colonne 744, où, en réponse à une question du sénateur Doric de Souza se rapportant au *satyagraha* dans le nord et dans l'est, elle a dit notamment : « Nous avons envoyé des troupes à Jaffna et à Batticaloa, vous le savez. L'autorité du gouvernement ne se fait plus sentir aujourd'hui dans ces régions. Les *Kachkeris* ne fonctionnent pas, et les bureaux non plus, à cause du *satyagraha*, et je ne puis laisser cette situation se perpétuer. » *Note*: Jaffna est le chef lieu de la province du nord. Batticaloa est la ville la plus importante de la province de l'est. Un *Kachkeri* est le principal bureau administratif du gouvernement dans un district provincial.

⁵ Voir le communiqué du ministre de la Justice, publié dans le *Ceylon Observer*, 18 avril 1961, page 7. Les détails de l'accord Bandaranaike-Chelvanayakam figurent ci-dessus.

⁶ *Asian Recorder* (New Delhi) Vol. VII, n° 25, page 40008, colonne 1.

⁷ *The Observer* (Londres) 17 mai 1961; *Keesing's Contemporary Archives*, page 18074, colonne 2, 6-13 mai 1961.

⁸ Voir la note 1 ci-dessus.

⁹ Déclaration du premier ministre à la Chambre des représentants au sujet de la détention de 13 députés tamils. Hansard, *Parliamentary Debates (House of Representatives)*, non corrigé, vol. 42, n° 29, colonne 4293; et déclaration du premier ministre au sujet de la détention d'un autre député tamils, Hansard, *Parliamentary Debates (House of Representatives)*, non corrigé, vol. 42, n° 30, colonne 4433; on trouvera une autre communication du premier ministre au sujet de la détention d'un autre député tamils et d'un député musulman, membre du parti fédéral tamils dans Hansard, *Parliamentary Debates (House of Representatives)*, non corrigé, vol. 42, n° 31, colonne 4561. Voir également dans Hansard, *Parliamentary Debates (Senate)*, non corrigé, vol. 16, n° 14, colonne 1092, la déclaration du sénateur A. P. Jayasuriya, président du Sénat, faite le 18 avril 1961, au sujet des mandats d'arrêt décernés contre 68 personnes dont 47 étaient déjà détenues.

¹⁰ Cf. Hansard, *Parliamentary Debates (House of Representatives)*, non corrigé; vol. 42, n° 36, colonne 4711.

¹¹ *Public Security Ordinance* n° 25 of 1947, as amended...

(ordonnance n° 25 de 1947 sur la sécurité publique, amendée par la loi d'amendement n° 22 de 1949 sur la sécurité publique et la loi d'amendement n° 8 de 1959 sur la sécurité publique.)

¹² Opinion de M. Edmund Samarakkody dans Hansard, *Parliamentary Debates (House of Representatives)* non corrigé; vol. 42; n° 32, colonnes 4712-4713; déclaration du sénateur S. Nadesan, Q.C., dans Hansard, *Parliamentary Debates (Senate)*, non corrigé, vol. n° 16, colonnes 1288-1307. Et cf. Peter Robins, *Terror in the Petticoat Kingdom*, *London Daily Mail*, 3 mai 1961, page 8.

- ¹³ *The Times* (Londres), 4 mai 1961. Voir également le discours du sénateur S. Nadesan dans Hansard, *Parliamentary Debates (Senate)*, non corrigé, vol. 16, n° 16, colonne 1294.
- ¹⁴ *The Observer* (Londres), 17 mai 1961. Le discours de M. Edmund Samarakoddy relatant comment l'armée a donné l'ordre à l'avocat Sivarajah d'éteindre les lumières dans sa maison pendant le couvre-feu, et comment l'armée a envahi les maisons où les lumières étaient allumées pendant le couvre-feu, figure dans Hansard, *Parliamentary Debate (House of Representatives)*, non corrigé, vol. 42, n° 32, colonne 4704.
- ¹⁵ *The Times* (Londres), 5 mai 1961. Voir aussi Peter Robins; op. cit.; discours de M. Alfred Durayappah, député indépendant tamil, dans Hansard, *Parliamentary Debates (House of Representatives)*, non corrigé, vol. 42, n° 32, colonnes 4744-4750; et discours de M. Edmund Samarakoddy dans Hansard, *Parliamentary Debates (House of Representatives)*, non corrigé, vol. 42, n° 32, colonnes 4704-4710.
- ¹⁶ *The Observer* (Londres), 14 mai 1961. Et voir Hansard, *Parliamentary Debates (Senate)*, non corrigé, vol. 16, n° 16, colonnes 1295-1298.
- ¹⁷ Loi n° 18 de 1948 sur la citoyenneté de Ceylan et loi d'amendement n° 48 de 1949 (élections législatives).
- ¹⁸ *Asian Recorder*, vol. VII, n° 25, page 4008, colonne 3.
- ¹⁹ C. Rajagopalachari, *The Ceylan Struggle*. « Swarjya », hebdomadaire du parti Swantantara, 29 avril 1961.
- ²⁰ Tarzie Vittachi, *Emergency 58, The story of the Ceylan Race Riots*, Londres 1958, pages 94 et 95. Ci-après dénommé *Emergency 58*.
- ²¹ *Ibid.*, page 99.
- ²² Loi n° 18 de 1948 sur la citoyenneté de Ceylan et la loi d'amendement n° 48 de 1949 (élections législatives).
- ²³ *Ceylon Faces Crisis*, publié par le parti fédéral de Ceylan, septembre 1957, pages 13 et 14.
- ²⁴ I.D.S. Weerawardene *The Minorities and the Citizenship Act, Ceylon Historical Journal*, vol. I, n° 3 (janvier 1952) page 249.
- ²⁵ *Ibid.*, page 250.
- ²⁶ Loi de 1949 sur la citoyenneté des résidents indiens et pakistanais.
- ²⁷ Jugement de la Cour suprême de Ceylan, publié dans *Ceylon Law Reports*, à 1953 54 NLR 433.
- ²⁸ *Ceylon Faces Crisis, op. cit.*; page 22.
- ²⁹ Résolution n° 3 dans *Freedom Series n° 1* (Sutantiran Press, Colombo). Ce document porte aussi le titre plus connu de « The Ilankai Tamil Arasu Kadchi » (Le parti fédéral de la liberté de la population de langue tamil à Ceylan) : Les arguments en faveur d'une Constitution fédérale pour Ceylan, tels qu'ils sont présentés dans les résolutions du premier Congrès national, tenu les 13, 14, 15 avril 1951 à Trincomalee.
- ³⁰ Loi n° 33 de 1956 sur la langue officielle.
- ³¹ *Emergency 58*, page 104. Hansard, *Parliamentary Debates (House of Representatives)*, vol. 24, colonnes 756-800.
- ³² *Emergency 58*, page 104.
- ³³ Hansard, *Parliamentary Debates (House of Representatives)*, vol. 24, colonnes 1713-1718, vol. 25, colonnes 316-366.

⁸⁴ *Ceylon Faces Crisis*, op. cit., pages 23 et 24; on trouvera à l'appendice I, pages 29-32, le texte intégral de la Résolution et des revendications de Trincomalee.

⁸⁵ *Ibid.*, pages 26-28; voir à l'appendice II, pages 33-36, le texte intégral de l'accord.

⁸⁶ *Emergency 58*, pages 24 et 25.

⁸⁷ *Ibid.*, page 29.

⁸⁸ *Ibid.*, pages 44-47.

⁸⁹ *Ibid.*, page 55.

⁹⁰ Se référer à la chronologie des événements.

⁹¹ *Emergency 58*, page 13.

⁹² *Ibid.*, page 15.

⁹³ *Keesing's Contemporary Archives*, 6-13 mai 1961, page 18073, colonne 2.

⁹⁴ *Ibid.*, 6-13 mai 1961, page 18073, colonne 1.

⁹⁵ Charte des Nations Unies, articles 1 (3) et 55 (c).

⁹⁶ *Ibid.*, article 56.

LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME A RENDU SES PREMIERS ARRÊTS

Dans ses numéros 8 (décembre 1958) et 9 (août 1959), le *Bulletin* annonçait la constitution du premier tribunal international des droits de l'homme. C'est, en effet, le 3 septembre 1958 que le nombre minimum d'Etats (huit) acceptant la juridiction de la Cour européenne des Droits de l'Homme a été atteint, et c'est le 21 janvier 1959 que ses juges ont été élus.

La Cour, qui a adopté son règlement en septembre 1959, a été, dès le mois d'avril 1960, saisi de sa première affaire — affaire Lawless — par la Commission européenne des Droits de l'Homme. Le 1^{er} juillet 1961, la chambre de la Cour appelée à examiner cette affaire a rendu son arrêt sur le fond, réglant ainsi définitivement un différend qui mettait en cause le Gouvernement de l'Irlande accusé par un de ses ressortissants d'avoir violé la Convention européenne des Droits de l'Homme.

L'affaire Lawless présente un intérêt exceptionnel, non seulement comme symbole et preuve des progrès réalisés dans le domaine de la protection internationale des droits de l'homme, mais aussi en tant qu'élément important de la jurisprudence internationale. Il nous paraît, dans ces conditions, utile de résumer brièvement l'affaire Lawless.

Le 8 novembre 1957 Gérard Lawless, Irlandais âgé de 22 ans et natif de Dublin, déposait devant la Commission européenne des Droits de l'Homme une requête contre la République d'Irlande.

Le requérant se plaignait d'avoir été arrêté le 11 juillet 1957 comme suspect d'appartenir à une organisation illégale (*Irish Republican Army*) et d'avoir été interné au camp de Curragh jusqu'au 11 décembre 1957 par décision du Ministre de la Justice, en vertu du titre 4 de la « loi sur les atteintes à la sûreté de l'Etat ».

Lawless prétendait que son internement constituait une violation de la Convention européenne des Droits de l'Homme, et en particulier des articles 5 et 6 garantissant à toute personne le droit à la liberté et à la sûreté et le droit à un jugement équitable. Il réclamait la réparation du dommage qu'il aurait subi à la suite de sa détention.

La Commission européenne des Droits de l'Homme a déclaré la requête recevable le 30 août 1958. Suivant la procédure prévue par la Convention, la Commission a constitué une sous-commission de sept membres présidée par M. C. Th. Eustathiades (Grèce), vice-président de la Commission, pour établir les faits de la cause et tenter de parvenir à un règlement amiable. Ayant constaté l'impossibilité d'arriver à un tel règlement, la sous-commission a fait rapport à la Commission plénière qui a adopté, elle-même, son propre rapport. Dans ce rapport, qui demeure secret, la Commission a formulé, à la majorité, l'avis que la détention de G. R. Lawless n'a pas constitué une violation des dispositions de la Convention eu égard, d'une part, à l'état de danger public qui existait au moment des faits dans la République d'Irlande et, d'autre part, au droit du Gouvernement de prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la Convention, dans la stricte mesure où la situation l'exigeait, conformément à l'article 15 de la Convention.

Ce rapport a été transmis au Comité des Ministres et au Gouvernement d'Irlande le 1^{er} février 1960.

La date de transmission du rapport constitue le point de départ d'un délai de trois mois pendant lequel l'affaire peut être portée soit par l'Etat intéressé, soit par la Commission, à la Cour européenne des Droits de l'Homme. Si l'affaire n'est pas portée devant la Cour, c'est au Comité des Ministres qu'il appartient de prendre la décision.

Le 13 avril 1960, la Commission a décidé de porter l'affaire devant la Cour « vu l'importance de principe des problèmes juridiques » qu'elle soulève.

Une fois la Cour saisie, le Gouvernement irlandais a déclaré, conformément à l'article 21, paragraphe 2 du règlement de la Cour, qu'il désirait comparaître comme partie au procès relatif à cette affaire.

Le Gouvernement a été représenté devant la Cour par M. Th. Woods, son agent, et après son décès survenu en cours d'instance par M. A. O'Keefe, *Attorney General*.

La Commission a désigné comme ses délégués Sir Humphrey Waldock (Royaume-Uni), délégué principal et MM. C. Th. Eustathiades (Grèce) et S. Petren (Suède), délégués adjoints.

Dès l'introduction de l'instance, diverses exceptions préliminaires et questions de procédure ont été soulevées tant par le Gouvernement irlandais que par la Commission. La Cour a statué par ses arrêts du 14 novembre 1960 et 7 avril 1961.

Ces deux arrêts règlent la très importante question de la position du requérant individuel dans la procédure devant la Cour. En énumérant ceux qui peuvent saisir la Cour, l'article 48 passe en effet sous silence l'individu. L'article 44 semble même aller plus loin puisqu'il affirme que « seules les Hautes Parties Contractantes et la Commission ont qualité pour se présenter devant la Cour ». Le texte anglais du même article permet, il est vrai, une interprétation beaucoup moins stricte puisqu'il exclut simplement l'individu du cercle de ceux qui ont le droit *to bring the case before the Court* — de porter une affaire devant la Cour.

Quoiqu'il en soit, il est hors de doute que devant la Cour, l'individu ne pourra jamais avoir la qualité de partie, qu'il ne pourra jamais « comparaître juridiquement devant elle » suivant l'expression employée dans l'arrêt « Lawless » du 14 novembre 1960.

Est-ce à dire qu'il sera complètement exclu de la procédure ? Les deux arrêts susmentionnés montrent qu'il n'en sera pas ainsi : il est, en effet, impossible de considérer l'individu comme étranger à la procédure à l'origine de laquelle il se trouve. C'est pourquoi la place que la Cour lui réserve dans la procédure sera aménagée en fonction de sa qualité de requérant devant la Commission.

Après l'échange des mémoires portant sur le fond de l'affaire, la Cour a entendu, en audience publique du 7 au 11 avril 1961, le délégué principal de la Commission et l'*Attorney-General* du Gouvernement irlandais. Elle a rendu son arrêt le 1^{er} juillet 1961.

La Cour a décidé en substance :

— que l'internement de G. R. Lawless du 13 juillet au 11 décembre 1957 n'était pas conforme aux prescriptions de l'article 5 § 1 *c*) et 3 de la Convention;

— que, toutefois, la mesure prise à l'égard de Lawless trouvait son fondement dans le droit pour le Gouvernement irlandais de déroger aux obligations résultant de la Convention, et ce conformément à l'article 15 de la Convention. En effet, estima la Cour, un danger public menaçant la vie de la nation existait en Irlande pendant la période d'internement de Lawless et cet internement, prévu par la loi n° 2 de 1940, apparaissait comme une mesure strictement limitée aux exigences de la situation, au sens de l'article 15 § 1 de la Convention.

La Cour a décidé, en conséquence, que les faits constatés ne révèlent pas de la part du Gouvernement irlandais une violation des dispositions de la Convention européenne des Droits de l'Homme,

et que dès lors la question d'une réparation à G. R. Lawless ne se pose pas.

Tel est l'essentiel de l'arrêt rendu par la Cour le 1^{er} juillet 1961. Si le requérant n'a pas « gagné » son procès, faut-il en déduire que la Cour européenne des Droits de l'Homme, et par voie de conséquence tout le mécanisme de protection des droits de l'homme instauré par la Convention de Rome, a perdu de son sursens auprès de l'opinion publique et auprès des juristes en particulier. Il n'en est rien. L'affaire Lawless, la première à avoir parcouru tous les rouages du mécanisme, au demeurant assez compliqués, de la Convention, a prouvé l'utilité de la Convention, pour ne pas dire sa nécessité.

Une deuxième affaire est actuellement pendante devant la Cour européenne des Droits de l'Homme. A son origine se trouve la requête déposée en septembre 1956 devant la Commission européenne des Droits de l'Homme par un ressortissant belge — Raymond de Becker — et dirigée contre le Gouvernement de Belgique.

Le requérant, qui a été pendant la guerre (jusqu'en octobre 1943) rédacteur en chef du journal *Le Soir* de Bruxelles, a été condamné après la libération pour collaboration avec l'occupant ennemi à la détention à vie, commuée par la suite à 17 ans d'emprisonnement.

En 1951, de Becker a bénéficié d'une mesure de libération conditionnelle.

Du fait de sa condamnation pour atteinte à la sûreté extérieure de l'Etat en temps de guerre à une peine privative de liberté dépassant cinq ans, le requérant s'est vu appliquer de plein droit les dispositions de l'article 123 (6^o) du code pénal belge qui le privaient à perpétuité, entre autres, du droit de participer à quelque titre que ce soit à l'exploitation, à l'administration, à la rédaction, à l'impression ou à la diffusion d'un journal ou de toute publication. Dans sa requête, de Becker estimait que ces dispositions violaient l'article 10 de la Convention qui garantit à toute personne le droit à la liberté d'expression.

Après avoir déclaré la requête recevable, la Commission européenne des Droits de l'Homme procéda à l'instruction de l'affaire, et ayant échoué dans sa tentative de règlement amiable elle rédigea un rapport favorable pour l'essentiel à la thèse du requérant. Le 29 avril 1960 elle porta l'affaire devant la Cour européenne des Droits de l'Homme.

Après un échange de mémoires entre la Commission et le Gouvernement belge, l'audience orale a été fixée par la Cour au 3 juillet 1961.

Or, le 1^{er} juin 1961, le Gouvernement belge saisit le Parlement d'un projet de loi « relatif à l'épuration civique », modifiant, entre autres, l'article 123 (6^o) du code pénal, afin, notamment, « de mettre la législation en concordance avec la Convention des Droits de l'Homme ». Ce projet, approuvé par les deux Chambres, est devenu la loi du 30 juin 1961 qui a été publiée le 1^{er} juillet 1961, c'est-à-dire l'avant-veille de l'audience devant la Cour. Cette loi aboutit à relever de Becker des déchéances qui le frappent en vertu de l'article 123 (6^o) avec une seule réserve: sa participation aux activités visées à l'article précité du code pénal belge ne doit pas avoir un caractère politique. En d'autres termes, du fait de la loi, de Becker récupère le droit à la liberté d'expression *non politique*.

A l'audience du 3 juillet 1961 le Gouvernement belge a déposé des conclusions demandant à la Cour de constater que, vu la nouvelle loi, de Becker « est sans intérêt à voir poursuivre les fins de sa requête ». Le délégué principal de la Commission européenne des Droits de l'Homme devant la Cour a déclaré ne pas pouvoir prendre position sur les conclusions du gouvernement belge avant d'en avoir référé à la Commission plénière. La Cour a en conséquence décidé de renvoyer l'examen de l'affaire au 5 octobre 1961.

Ultérieurement, la Commission européenne a fait savoir dans un communiqué à la presse que de Becker s'était désisté de sa requête. Cependant ce désistement ne lie ni la Commission ni la Cour, qui restent saisies. La Cour a invité la Commission des droits de l'homme et le Gouvernement belge à présenter leurs conclusions sur les conséquences juridiques du désistement. L'affaire reviendra devant la Cour pour de nouveaux débats en février 1962.

LE PROCÈS DES REBELLES EN ÉTHIOPIE

Observations recueillies par un représentant de la Commission internationale de Juristes

Au début de décembre 1960, une rébellion armée éclata à Addis-Abéba et dans plusieurs autres régions de l'Éthiopie. Elle était provoquée par un groupe d'officiers de la garde impériale qui voulaient s'emparer du pouvoir et placer le prince héritier sur le trône de son père, S.M.I. Haïlé Sélassié I^{er}. Ce dernier, qui faisait un voyage officiel en Amérique du Sud, regagna son pays en toute hâte; la rébellion fut matée et l'empereur fit une entrée triomphale dans sa capitale.

Le 10 février, la presse éthiopienne annonçait que le procès des rebelles s'ouvrirait prochainement. La Commission internationale de Juristes demanda immédiatement par télégramme l'autorisation d'y envoyer un observateur. Il lui fut répondu par la même voie qu'elle pourrait le faire, que les débats seraient publics et que toutes facilités seraient accordées à son représentant.

A la demande de la Commission Mr. Edvard Hambro, ancien greffier de la Cour internationale de Justice, actuellement professeur de droit à l'École norvégienne des hautes études économiques et d'administration commerciale, qui avait déjà été chargé de plusieurs missions d'observation, quitta Bergen le 26 février pour Addis-Abéba où il séjourna pendant une semaine.

M. Hambro trouva auprès des autorités éthiopiennes tous les concours et toute l'assistance souhaitables. Il fut autorisé à assister aux audiences où un juriste professionnel, connaissant bien l'anglais, lui servit d'interprète. Au ministère de la Justice, le ministre lui-même, son adjoint et de nombreux fonctionnaires se dépensèrent pour l'aider. Il eut l'occasion de rencontrer des Éthiopiens et des juristes étrangers qui connaissaient bien l'affaire. Il fut autorisé à se rendre à la prison et dans les camps où les rebelles étaient détenus et à s'entretenir avec les avocats de la défense et avec plusieurs des prisonniers.

Les premières audiences du procès des trois principaux accusés¹ furent consacrées à une question de procédure de la plus haute

importance. Alors que ses deux coaccusés n'élevaient aucune objection sur le choix de leurs défenseurs, le général Mangistu, principal accusé, demanda l'assistance d'un avocat étranger.

Aux termes de la Constitution éthiopienne (article 52), tout inculpé a le droit de demander l'assistance d'un avocat pour sa défense², mais l'application pratique de ce principe peut être difficile. Il en est souvent ainsi dans un pays qui s'est donné la peine d'élaborer une législation dans un esprit moderne et libéral mais qui manque des moyens nécessaires à sa mise en œuvre, soit que les textes d'application n'aient pas été pris, soit que les services administratifs nécessaires n'existent pas encore, soit que les juristes qualifiés soient trop peu nombreux, soit enfin que l'opposition des forces conservatrices et de la tradition fasse obstacle à son application.

Le général Mangistu déclara qu'aucun avocat éthiopien ne saurait le défendre avec la force et la conviction nécessaires, car aucun d'eux ne serait insensible à la menace de représailles politiques, vu que la plupart des Ethiopiens font mal la différence entre les convictions personnelles d'un défenseur et ses obligations professionnelles. Si un avocat assure la défense d'un rebelle avec zèle et énergie, on sera porté à croire que ses sympathies étaient du côté de la révolution. De tels malentendus ne seraient pas impensables dans des pays plus évolués; ils sont d'autant plus à craindre en Ethiopie où l'indépendance de l'avocat n'est pas garantie par l'existence d'un barreau organisé ni par de solides traditions et par un esprit de corps professionnel.

Si cette crainte est fondée lorsqu'il s'agit des avocats, il est assez vraisemblable que l'indépendance de la magistrature laisse, elle aussi, passablement à désirer. Un juge pourrait difficilement se permettre de rendre un verdict impopulaire. Les magistrats ne sont pas inamovibles et l'empereur peut les révoquer à tout moment. La plupart d'entre eux n'ont pas de formation juridique et certains sont loin d'être irréprochables. Il semblerait que l'administration cherche parfois à donner des directives aux magistrats et que ceux-ci soient trop souvent dociles à ces pressions. De tels procédés heurtent évidemment la conception occidentale de la justice, mais les Ethiopiens voient les choses sous une optique très différente : ils placent l'empereur très au-dessus de l'humanité moyenne et voient en lui la source de toute justice³. La plupart sont convaincus qu'ils peuvent obtenir justice de Sa Majesté s'ils n'ont pas obtenu gain de cause devant les tribunaux, car l'empereur ne peut manquer d'avoir un sens infaillible du droit.

Les audiences auxquelles assista l'observateur de la Commission se déroulaient apparemment comme celles d'un procès du même ordre en Europe. Les débats étaient publics et il y avait foule dans les salles d'audience, aussi bien à la Haute Cour qu'à la Cour suprême. Cette haute juridiction fut saisie de l'appel interjeté par le général Mangistu contre la décision de ne pas surseoir aux débats jusqu'à ce qu'il ait pu faire choix d'un défenseur étranger. Des représentants de la presse éthiopienne et étrangère, ainsi que des correspondants des grandes agences de presse, étaient présents. Les magistrats ont conduit les débats avec beaucoup de dignité et semblent n'avoir rien négligé pour assurer aux accusés toutes les garanties d'équité désirables. Le général Mangistu assumait sa propre défense devant la Cour suprême; il le fit avec courage, dignité et éloquence. A part le fait que l'accusé ne fut pas autorisé à confier sa défense à un avocat étranger, l'observateur n'a rien trouvé à redire à la forme ni à la conduite du procès. Un refus analogue de surseoir aux débats parce que l'accusé refusait de faire confiance aux avocats de son pays aurait tout aussi bien pu se rencontrer dans d'autres pays.

Il eût été loisible de faire de ce procès une grande cause politique et de lui donner un important retentissement. Les autorités éthiopiennes semblent en avoir décidé autrement. L'acte d'accusation est bref et concis⁴; il fait surtout état des crimes passibles des articles 250⁵ (attentats contre la constitution), 252⁶ (insurrection armée) et 522⁷ (homicide aggravé d'assassinat) du code pénal.

Il semble assez curieux que trois inculpés seulement aient été poursuivis alors que les individus impliqués dans la rébellion et arrêtés étaient infiniment plus nombreux. Beaucoup d'entre eux ont déjà été remis en liberté. Tous les simples soldats de la garde impériale auraient été relâchés. Il semblerait qu'un certain nombre de prisonniers soient encore libérés chaque semaine, si bien que l'affaire a maintenant une envergure sensiblement moins importante qu'on n'avait cru à l'origine. Il est tout de même assez inquiétant qu'environ deux cents prisonniers restent encore détenus sans jamais avoir été traduits devant un magistrat conformément à la procédure d'*habeas corpus* prévue par la Constitution⁸. Ils sont internés dans des camps ou en prison depuis plus de trois mois sans avoir reçu l'assistance d'un avocat. Sans doute, d'ailleurs, la Constitution ne prévoit-elle cette assistance que pendant les débats à l'audience et non antérieurement. Mais cette situation porte à craindre que les détenus n'aient été torturés.

La crainte de la torture est très répandue. Il y a tout lieu de croire que des coups et des sévices sont infligés dans les commissariats de police et dans les prisons. Même s'il n'en était rien et qu'on puisse le prouver, cette crainte en elle-même est un élément qu'on ne peut négliger. Dans le cas particulier de ce procès l'observateur estime qu'il n'est nullement prouvé que les inculpés aient été torturés, et le fait qu'il ait été autorisé à se rendre dans les prisons et les camps et à s'entretenir avec des détenus mérite d'être retenu. Les prisonniers ont également la permission de recevoir la visite de femmes de leur famille, ce qui tendrait à prouver que les autorités n'ont rien à cacher quant aux conditions de leur détention. Il n'est cependant pas exclu que, dans les premiers temps, beaucoup de personnes arrêtées aient été sérieusement malmenées alors que les esprits échauffés étaient encore sous l'influence directe des événements. Les avocats de la défense, de leur côté, déclarèrent qu'ils avaient toute liberté pour aller s'entretenir avec leurs clients et que ces derniers ne s'étaient jamais plaints d'avoir subi de mauvais traitements.

A l'issue de son bref séjour en Ethiopie, l'observateur est arrivé à la conclusion que les autorités se sont sincèrement efforcées de mener le procès avec le maximum d'impartialité et qu'elles y ont réussi autant que la chose était possible dans un pays soumis à un gouvernement autocratique où les magistrats ne sont pas réellement indépendants et où il n'existe pas de barreau solidement organisé et capable de se faire respecter.

A bien des égards, le système juridique de l'Ethiopie est encore loin de la Primauté du Droit telle qu'on la conçoit dans d'autres pays. Cela est dû pour une large part aux traditions politiques et au caractère sacré de l'empereur. D'incontestables progrès ont été faits, même s'ils paraissent trop lents aux éléments progressistes. De nouveaux codes conçus dans un esprit moderne ont été mis en application. Il semblerait qu'une magistrature libre et indépendante soit en voie de formation. Une Faculté de droit ouvrira ses portes dans un avenir assez proche. De jeunes Ethiopiens particulièrement doués sont envoyés chaque année à l'étranger pour y faire des études de droit avant de prendre leur place dans les cadres de la Justice.

NOTE. — L'observateur de la Commission internationale de Juristes n'a pu rester à Addis-Abéba jusqu'à la fin du procès. La Cour a rendu son arrêt le 28 mars 1961. Elle a condamné le général Mangistu à la peine de mort, et les deux autres accusés, le capitaine Shambul Kifle Wolde Mariam et le lieutenant Degafe

Tedie, à des peines d'emprisonnement respectivement de quinze et dix ans. Les chefs d'accusation, dont on verra le libellé à l'Annexe I ci-dessous, étaient l'attentat contre les autorités constitutionnelles, l'insurrection armée et l'homicide sur la personne de quinze individus, dont six ministres. La Cour a également condamné les accusés à la confiscation de leurs biens et à la déchéance de leurs grades et décorations. Le général Mangistu, qui avait refusé d'interjeter appel, a été exécuté par pendaison le 30 mars sur la place du marché d'Addis-Abéba. D'après une nouvelle parvenue d'Addis-Abéba le 25 septembre 1961, la condamnation prononcée contre le capitaine Kifle Wolde Mariam aurait été frappée d'appel et la Cour suprême aurait condamné l'accusé à la peine de mort.

¹ Leurs noms figurent dans l'acte d'accusation (annexe I)

² Voir annexe II

³ id.

⁴ Voir annexe I

⁵ Voir annexe III

⁶ id.

⁷ id.

⁸ Voir annexe II

Annexe I

ACTES D'ACCUSATION

I. HAUTE COUR D'ADDIS ABÉBA

LA COURONNE

contre

LE GÉNÉRAL DE BRIGADE MANGISTU NOWE

Le susmentionné, général de brigade Mangistu Nowe, commandant de la garde impériale, est accusé des crimes suivants :

Nature du crime:

Attentats contre les autorités constitutionnelles, crime prévu et réprimé par l'article 250 du code pénal éthiopien.

Détail du chef d'accusation:

Le quatrième jour du tahasas 1953 du calendrier éthiopien, le général de brigade Mangistu Nowe a tenté de renverser le gouvernement en contraignant

sous la menace son Altesse Impériale le Prince Héritier à annoncer dans un message radiodiffusé qu'un nouveau gouvernement avait été constitué; le général comptait maintenir le gouvernement au pouvoir avec l'aide de la garde impériale dont il avait le commandement.

II. HAUTE COUR D'ADDIS ABÉBA

LA COURONNE

contre

LE GÉNÉRAL DE BRIGADE MANGISTU NOWE

Le susmentionné, général de brigade Mangistu Nowe, commandant de la garde impériale, est accusé des crimes suivants :

Nature du crime:

Insurrection armée, crime prévu et réprimé par l'article 252 du code pénal éthiopien.

Détail du chef d'accusation:

Le quatrième jour du tahasas 1953 du calendrier éthiopien, le général de brigade Mangistu Nowe déclencha une rébellion armée contre les autorités constitutionnelles en arrêtant des ministres de la Couronne et en incitant la garde impériale à attaquer la 1^{re} division de l'armée régulière afin de neutraliser toute opposition par les armes à la déposition des autorités constitutionnelles légales.

III. HAUTE COUR D'ADDIS ABÉBA

LA COURONNE

contre

1. LE GÉNÉRAL DE BRIGADE MANGISTU NOWE
2. LE CAPITAINE SHAMBUL KIFLE WOLDE MARIAM
3. LE LIEUTENANT DEGAFE TEDIE

Les trois accusés susmentionnés sont accusés des crimes suivants :

Nature du crime:

Homicide aggravé, en violation de l'article 522 du code pénal éthiopien.

Détail du chef d'accusation:

Le septième jour du tahasas 1953 du calendrier éthiopien, vers les 16 heures, au palais Ghenet Lhul, à Addis-Abéba, les trois accusés susmentionnés, en compagnie de complices actuellement décédés et d'autres individus dont on ignore l'identité, se sont rendus coupables d'homicide avec préméditation et cruauté, en tuant à l'aide d'une arme à feu les personnes suivantes :

1. Son Altesse Leoul Ras Seyoum Menghesha, gouverneur général de la province du Tigre;
2. Son Excellence le Ras Abebe Aregay, président du Conseil et ministre de la Défense;
3. Son Excellence Ato Makonnen Habte-Wolde, ministre du Commerce, de l'Industrie et de la Planification;
4. Son Excellence Blatta Ayele Gabre, sénateur;
5. Son Excellence le major-général Mulugetta Buli, ministre chargé du Développement communautaire national;

6. Son Excellence Like-Mekuas Tadesse Negash, ministre d'Etat au ministère de la Justice;
7. Afa Begus Ishetie Gheda, sous-secrétaire d'Etat au ministère de l'Intérieur;
8. Son Excellence Blatta Dawit Ogbagsy, ministre d'Etat au ministère des Affaires étrangères;
9. Son Excellence Ato Amde Michael Desalegne, sous-secrétaire d'Etat au ministère de l'Information;
10. Son Excellence Ato Gebre-Wold Ingda Worq, ministre d'Etat au ministère de la Plume;
11. Son Excellence Abba Hanna Gimma;
12. Son Excellence Dedjazmatch Letebelou Gebre, sénateur;
13. Son Excellence Ato Lemma Wolde-Gabriel, sous-secrétaire d'Etat au ministère des Mines et des Domaines de l'Etat;
14. Son Excellence Ato Abdullahi Mumie, sous-secrétaire d'Etat au ministère des Finances;
15. Ato Kibret Astatke, ministre adjoint au ministère de l'Intérieur.

Nathan Marein
Procureur général

Annexe II

CONSTITUTION DE L'EMPIRE D'ÉTHIOPIE

(Extraits)

Article 4:

« En vertu de son appartenance à la lignée impériale et par la grâce de l'onction qu'Elle a reçue, la personne de l'Empereur est sacrée. Sa dignité est inviolable et Son pouvoir est absolu. Elle possède toutes les prérogatives que lui accordent la tradition et la présente Constitution. Quiconque tenterait de porter atteinte à l'Empereur sera puni conformément à la loi ».

Article 51:

« Nul ne peut être arbitrairement arrêté ou détenu sans mandat de justice, sauf dans le cas de flagrant délit ou de grave infraction. Tout prisonnier doit être traduit devant l'autorité judiciaire dans les quarante-huit heures qui suivent son arrestation. Toutefois, si le lieu de l'arrestation et le lieu du tribunal sont séparés par une distance qu'on ne peut parcourir qu'à pied et au moins en quarante-huit heures, le tribunal a le pouvoir discrétionnaire de prolonger ce délai. Le temps de détention préventive sera déduit du temps de l'emprisonnement infligé par la sentence. Jusqu'au jour du procès, nul ne peut être détenu en prison pour une infraction sanctionnée seulement par une amende. »

Article 52:

« Dans tout procès criminel, l'accusé dûment entendu par le tribunal a droit à être jugé avec célérité, peut être confronté avec les témoins à charge, faire entendre selon la loi des témoins en sa faveur aux frais de l'Etat et avoir l'assistance d'un avocat pour sa défense. Si l'accusé ne peut acquitter les frais d'un avocat, l'Etat lui doit l'assistance judiciaire gratuite fournie par le tribunal ».

Annexe III

CODE PÉNAL DE L'EMPIRE D'ÉTHIOPIE

(Extraits)

Article 81: *Circonstances aggravantes générales.*

« 1. Le juge aggravera la peine, dans les limites et selon les modalités prévues par la loi (art. 188), dans les cas suivants :

- a) lorsque l'auteur a agi par trahison ou avec perfidie, ou en cédant à un mobile bas ou vil tel qu'envie, haine, cupidité, volonté expresse de nuire ou de mal faire, ou encore avec une perversité ou une cruauté particulières;
- b) lorsqu'il a agi en abusant de ses pouvoirs, de sa situation ou de ses fonctions ainsi que de la confiance, de l'ascendant ou de l'autorité dont il est investi;
- c) lorsqu'il se révèle particulièrement dangereux par ses antécédents, le caractère habituel ou professionnel de son infraction, ou les moyens, le temps, le lieu et les circonstances de son exécution, notamment en agissant de nuit, à la faveur de troubles ou de catastrophes ou en se servant d'armes, de moyens ou d'instruments dangereux;
- d) lorsqu'il a agi à la suite d'une entente criminelle, en bande ou comme affilié à une bande constituée pour commettre des infractions et plus particulièrement encore comme chef, organisateur ou meneur;
- e) lorsqu'il s'est attaqué intentionnellement à une victime méritant une protection particulière, que ce soit du fait de son âge, de son état de santé, de sa situation ou de sa fonction, notamment à une personne sans défense, faible d'esprit, infirme ou prisonnière, à un ascendant ou un descendant, au ministre d'un culte, à un représentant d'une autorité constituée ou à un fonctionnaire public dans l'exercice de ses compétences.

2. Lorsque la loi, dans une disposition particulière de la partie spéciale, a retenu une de ces mêmes circonstances en tant qu'élément constitutif ou facteur d'aggravation d'une infraction, le juge ne peut appliquer simultanément encore la présente disposition pour aboutir à une double aggravation. »

Article 83 : *Autres circonstances.*

« Si le juge estime, pour des raisons suffisantes, devoir admettre une autre circonstance, atténuante ou aggravante, non expressément prévue par la loi, il doit la justifier de manière précise dans son jugement. »

Article 250 : *Attentat contre la Constitution et les autorités constitutionnelles.*

« Celui qui, par la violence, les menaces, le complot ou tout autre moyen illégal :

- a) renverse ou cherche à renverser, suspendre ou modifier la Constitution de l'Empire;
- b) renverse ou cherche à renverser, changer ou détruire le Gouvernement ou l'une des autorités publiques, législatives, exécutives ou judiciaires constituées,

encourt la réclusion, qui peut aller de trois ans à perpétuité ou, dans les cas les plus graves, la peine de mort. »

Article 252 : *Insurrection armée et guerre civile.*

« 1. Celui qui déclenche ou cherche à déclencher :

- a) un soulèvement, une sédition ou une rébellion armée contre le Souverain, l'Etat ou les autorités constitutionnelles;
- b) la guerre civile en armant ou excitant les citoyens ou les habitants à s'armer les uns contre les autres,

encourt la réclusion, qui peut aller de cinq ans à perpétuité ou, dans les cas les plus graves, la peine de mort.

2. Celui qui participe volontairement à un tel mouvement encourt la réclusion, qui peut aller jusqu'à quinze ans. »

Article 522 : *Homicide aggravé - Assassinat.*

« 1. Celui qui, intentionnellement, commet un homicide :

- a) avec une préméditation, des mobiles, ou par des moyens, dans des conditions d'exécution ou dans toute autre circonstance aggravante générale (art. 81) ou particulièrement motivée (art. 83), dénotant qu'il est particulièrement cruel ou dangereux;
- b) en tant que membre d'une bande organisée pour accomplir des homicides ou des brigandages;
- c) pour faciliter ou couvrir une autre infraction, encourt la réclusion à vie ou la peine capitale.

2. Cette dernière peine est applicable si l'auteur a commis un assassinat lorsqu'il est détenu à vie. »

LE POUVOIR JUDICIAIRE AU SÉNÉGAL ¹

En droit public français le principe de la séparation des pouvoirs, constamment affirmé depuis la Révolution de 1789, est entendu dans un sens tel que les compétences du Pouvoir judiciaire sont contenues dans des limites très strictes : cette interprétation est aussi traditionnelle que le principe lui-même, et elle a fortement influencé le droit public de plusieurs pays d'Europe continentale. On sait que le législateur de l'époque révolutionnaire entendait réagir contre les abus des parlements de l'ancien régime ², qui avaient usé de leurs très larges pouvoirs pour entraver l'action réformatrice des monarques, de leurs ministres et de leurs intendants. Cette défiance à l'égard des tribunaux a survécu aux causes qui l'avaient inspirée; elle a profondément marqué les institutions françaises et conduit à limiter les compétences du Pouvoir judiciaire à un double point de vue : (1) Vis-à-vis du *Pouvoir exécutif*. Les lois des 16-24 août 1790 et du 16 fructidor an III faisaient défense aux tribunaux de « citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions » et de « connaître des actes de l'administration, de quelque espèce qu'ils soient »; c'est sur la foi de ces vieux textes qu'aujourd'hui encore les tribunaux de l'ordre judiciaire s'interdisent de connaître des litiges relatifs à l'organisation et au fonctionnement des administrations et services publics; ces litiges relèvent des juridictions administratives, dont l'ordre hiérarchisé est indépendant du Pouvoir judiciaire et dont la jurisprudence a permis la création progressive d'un « droit administratif » comme discipline également indépendante; (2) Vis-à-vis du *Pouvoir législatif*. La loi des 16-24 août 1790 et la constitution de 1791 interdisaient aux tribunaux d'« arrêter ou suspendre l'exécution d'une ou de plusieurs lois »; cette interdiction se retrouve dans l'article 127 du code pénal de 1810 qui la sanctionne d'une peine criminelle; elle a toujours été interprétée comme une défense faite aux tribunaux judiciaires, et même aux juridictions administratives, de contrôler la validité constitutionnelle des lois; la constitution du 27 octobre 1946 a été la première à prévoir un contrôle de la constitutionnalité des lois : elle l'a confié à un « comité constitutionnel », organe politique composé de membres élus par le Parlement; le « conseil constitutionnel » de la consti-

tution du 4 octobre 1958 est également un organe politique. En résumé, dans la conception du droit public français, la séparation des pouvoirs est nettement tournée contre le Pouvoir judiciaire; les solides garanties sur lesquelles est aujourd'hui fondée l'indépendance de la magistrature ne compensent pas l'effacement des tribunaux, cantonnés dans l'administration de la justice pénale et le jugement des litiges d'ordre privé. S'il est dans la logique de la séparation des pouvoirs que les tribunaux soient les gardiens de la légalité, il faut bien reconnaître que les tribunaux français ont été dépossédés du pouvoir de contraindre l'administration à respecter la loi et le législateur à respecter la constitution.

L'organisation judiciaire des territoires français d'outre-mer s'inspirait des mêmes principes. Dans chaque territoire, un conseil du contentieux administratif prenait en charge les litiges opposant les particuliers à l'administration locale, avec faculté d'appel devant le Conseil d'Etat. Les territoires d'Afrique occidentale, d'Afrique équatoriale et de Madagascar sont aujourd'hui des Etats souverains. L'empreinte des traditions juridiques françaises a été si profonde que ces Etats ont, au moins pour la plupart, modelé leurs institutions judiciaires sur celles de leur ancienne métropole. C'est ainsi que les constitutions de la Côte d'Ivoire, du Gabon et de la République centrafricaine mentionnent expressément la distinction des juridictions administratives et judiciaires. La constitution de la République malgache prévoit également la séparation des contentieux, et confie d'autre part le contrôle de la constitutionnalité des lois à un organe politique, le Conseil supérieur des institutions. Au Cameroun, le contentieux administratif relève d'une juridiction spéciale et unique, dite Tribunal d'Etat. En Haute Volta, un Conseil juridique et du contentieux est juge en matière administrative et constitutionnelle. Les constitutions de plusieurs Etats prévoient l'institution d'une haute juridiction chargée, en premier et dernier ressort, du contrôle de la constitutionnalité des lois, du contentieux administratif et du contrôle des comptes des comptables publics: Tribunal d'Etat au Dahomey, Conseil d'Etat au Mali et au Niger.

Ce long préambule était nécessaire pour que soient appréciées à leur juste valeur les mesures constitutionnelles et législatives prises récemment au Sénégal, et qui tendent à confier à un seul ordre de juridictions le contrôle constitutionnel et le contentieux administratif et judiciaire, rendant ainsi au Pouvoir judiciaire la

plénitude de ses attributions. Cette innovation, la première en date dans un pays de tradition juridique française, peut être sans excès qualifiée de révolutionnaire.

La première constitution du Sénégal, du 24 janvier 1959, se bornait à rappeler (article 17) que le pouvoir judiciaire était « délégué à la Fédération du Mali »; les constitutions de la République soudanaise et du Mali comportaient des dispositions symétriques. On sait comment la Fédération du Mali s'est trouvée dissoute le 20 août 1960. La constitution du Sénégal a dû être adaptée à la situation nouvelle. Le travail de révision a été très rapidement effectué, et, dès le 26 août, l'Assemblée nationale adoptait le nouveau texte constitutionnel aujourd'hui en vigueur. Le titre IX de la constitution du 26 août 1960 est consacré à l'« Autorité judiciaire ». Aux termes de l'article 59, « la justice est une autorité indépendante de l'exécutif et du législatif ». L'article 60 confie la garantie de cette indépendance au président de la République, assisté d'un Conseil supérieur de la magistrature; il pose d'autre part le principe de l'inamovibilité des magistrats du siège. L'article 62 prévoit l'institution d'une Cour suprême dont une loi organique déterminera l'organisation et la compétence, cette haute juridiction devant connaître en particulier « de la constitutionnalité des lois ainsi que des engagements internationaux ».

Deux ordonnances, des 3 septembre et 14 novembre 1960, et deux décrets, des 10 novembre et 14 novembre 1960, ont fixé les bases de la nouvelle organisation judiciaire du Sénégal. Deux principes caractérisent cette organisation : (1) au niveau des tribunaux de première instance et d'appel, les contentieux administratif et judiciaire relèvent des mêmes juridictions; (2) au niveau le plus élevé, celui de la Cour suprême, un même organe judiciaire assure l'ensemble des fonctions juridictionnelles.

1. — Les tribunaux de première instance et d'appel

L'ordonnance n° 60-56 du 14 novembre 1960 sur l'organisation judiciaire énumère les différents ordres de juridictions, et précise :

article 1er (alinéa 2) « Ces juridictions connaissent, quel que soit le statut du justiciable, de toutes affaires civiles, commerciales ou pénales, *et de l'ensemble du contentieux administratif* »,

article 3 « ... *les tribunaux de première instance* sont juges de droit commun en première instance en toutes matières ».

Le décret n° 60-390 du 10 novembre 1960 déclarait d'autre part (article 8) : « *Les tribunaux de première instance connaissent... de l'ensemble du contentieux administratif, à l'exception des recours pour excès de pouvoir et des recours en matière électorale* ».

L'article 3 de l'ordonnance du 14 novembre 1960 précise que les tribunaux de première instance sont compétents pour connaître : « 1) de toutes instances tendant à faire déclarer débitrices les collectivités publiques, soit à raison de marchés conclus par elles, soit à raison de travaux qu'elles ont ordonnés, soit à raison de tous actes de leur part ayant occasionné préjudice à autrui; 2) de tous litiges relatifs à l'assiette, au taux et au recouvrement des impositions de toutes natures...; 3) de tous litiges portant sur les avantages pécuniaires ou statutaires reconnus aux fonctionnaires et agents des diverses administrations ». L'article 4 ajoute que ces mêmes tribunaux ont également compétence « pour interpréter et apprécier la légalité des décisions des diverses autorités administratives « à l'occasion des litiges dont ils sont saisis ». Enfin l'article 22 tire les conséquences de cette réforme en supprimant le Conseil du contentieux administratif, les affaires pendantes devant être déferées aux juridictions devenues compétentes pour en connaître.

Un décret n° 60-404 du 14 novembre 1960 fixe les règles de procédure applicables devant la Cour d'appel et les tribunaux de première instance statuant en matière administrative. Le principe est qu'en cette matière et sous certaines réserves, les règles ordinaires de la procédure sont applicables. Avant l'ouverture de l'instance, une demande doit être adressée à l'autorité administrative en cause qui est ainsi mise en demeure de fixer sa position; le silence, gardé plus de quatre mois par cette autorité, équivaut au rejet de la demande. L'assignation n'est pas suspensive de l'exécution de la décision attaquée, mais le tribunal peut ordonner à l'administration de surseoir à cette exécution quand elle risque d'entraîner un préjudice irréparable. Les jugements rendus en matière administrative sont toujours susceptibles d'appel, quel que soit l'intérêt du litige. Enfin, une procédure spéciale est prévue en matière électorale et en matière fiscale.

Le domaine de compétence des tribunaux de première instance en matière administrative, tel qu'il est défini par les dispositions analysées ci-dessus, correspond très exactement à ce qu'on appelle en droit français le *contentieux de la pleine juridiction* : il recouvre tous les cas dans lesquels la décision sollicitée du tribunal doit

avoir une incidence pécuniaire. Deux secteurs du contentieux administratif sont en dehors de ce domaine :

le *contentieux électoral*, qui comprend les litiges relatifs à l'élection des membres des « assemblées, corps et organismes administratifs », est de la compétence de la Cour d'appel.

le *contentieux de l'annulation*, introduit par le recours pour excès de pouvoir, et qui tend à l'annulation pour illégalité des actes réglementaires des diverses autorités administratives, est, comme nous le verrons, directement porté devant la Cour suprême.

Quoiqu'il en soit, aucune parcelle du contentieux administratif n'échappe à la juridiction des autorités judiciaires. Outre son intérêt sur le plan des principes, cette réforme a, du point de vue pratique, une énorme portée : 1) Il existe pour l'ensemble du Sénégal sept tribunaux de première instance : un au chef-lieu de chaque région; ces juridictions sont donc très près des justiciables qui peuvent les saisir beaucoup plus aisément que le lointain Conseil du contentieux. 2) La charge des litiges administratifs étant répartie entre ces sept tribunaux, l'instruction des affaires sera plus rapide. 3) Enfin et surtout, les conflits de compétence sont radicalement éliminés; les justiciables et leurs conseils n'auront plus à hésiter sur le choix de leurs juges, et les tribunaux n'auront plus à chercher leur voie à travers les règles subtiles et complexes qui gouvernent le partage des contentieux en droit public français.

2. — La Cour suprême

Nous avons vu que l'article 62 de la constitution prévoyait l'institution d'une Cour suprême dont une loi organique déterminerait les compétences et l'organisation. C'est en exécution de cette disposition qu'a été prise l'ordonnance n° 60-17 du 3 septembre 1960 « portant loi organique sur la Cour suprême ». Nous étudierons successivement les compétences et l'organisation de cette haute juridiction.

a) *La quadruple compétence de la Cour suprême*

Les compétences de la Cour suprême, énumérées dans les articles 1 à 6 de l'ordonnance, peuvent se grouper sous quatre chefs.

1. La Cour suprême connaît des pourvois de cassation contre les arrêts et jugements rendus en dernier ressort par toutes les

juridictions et contre les décisions des conseils d'arbitrage des conflits collectifs du travail; elle connaît également des demandes en révision, en renvoi pour suspicion légitime et en règlements de juges.³ A ce titre, elle exerce des fonctions similaires à celles de la *Cour de cassation* du système français, et aussi de la *Cour supérieure d'arbitrage*; de plus, quand le pourvoi porte sur un arrêt rendu en matière administrative, sa compétence est celle du *Conseil d'Etat* français.

2. La Cour suprême connaît des recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les décisions des autorités administratives. A ce titre ses fonctions sont celles de la section du contentieux du *Conseil d'Etat* français, et elle a compétence pour annuler tout texte réglementaire pris à un échelon quelconque de l'administration s'il est vicié d'une nullité de forme ou de fond. Il est précisé (article 87) que l'arrêt annulant un acte administratif « a effet à l'égard de tous ».

3. La Cour suprême juge les comptes des comptables publics; elle contrôle les comptes de matières des administrations publiques; elle contrôle la gestion financière et comptable des entreprises nationales et des établissements publics à caractère industriel et commercial; elle contrôle les ordonnateurs des administrations publiques de l'Etat; elle établit annuellement un rapport au président de la République, dans lequel elle signale les irrégularités les plus importantes et propose éventuellement des réformes et améliorations. A ce titre sa compétence, qui sort nettement du domaine purement juridictionnel, est similaire à celle de la *Cour des comptes* en France.

4. La Cour suprême se prononce enfin « sur la constitutionnalité des lois et des engagements internationaux », et ses fonctions sont ici très voisines de celles que la constitution française du 4 octobre 1958 confie au *Conseil constitutionnel*. Ce contrôle s'exerce sous plusieurs formes. (1) La Cour peut être saisie par le président de la République d'un recours tendant à faire constater l'inconstitutionnalité d'une loi. (2) Les lois organiques, d'autre part, sont obligatoirement soumises à la Cour. Dans l'un et l'autre cas la Cour doit être saisie dans le délai de promulgation qui, d'après l'article 24 de la constitution, est de quinze jours; si la Cour déclare que la loi, ou une disposition de la loi, est contraire à la constitution, cette loi (ou cette disposition) ne sera pas promulguée. (3) Les engagements internationaux peuvent être déférés à la Cour avant leur ratification ou leur approbation; si la Cour déclare qu'un engagement comporte une clause contraire à la

constitution, il ne peut être ratifié ou approuvé qu'après modification de la constitution. (4) La Cour peut être appelée à exercer un véritable arbitrage entre l'Exécutif et le Législatif; ainsi, en cas de désaccord entre le gouvernement et l'Assemblée nationale sur la ligne de partage des domaines législatif et réglementaire, c'est la Cour qui tranche le différend (articles 42 et 48 de la constitution). (5) Enfin la Cour peut être consultée par le gouvernement sur les projets de lois et de décrets réglementaires, sur les difficultés qui s'élèvent en matière administrative, et plus généralement sur toutes les questions que les ministres désirent lui soumettre. Dans ce rôle de conseil du gouvernement en matière législative et administrative, les fonctions de la Cour rappellent également celles des sections administratives du *Conseil d'Etat* français.

b) *L'organisation unitaire de la Cour suprême*

Il y a donc, au niveau le plus élevé du Pouvoir judiciaire, concentration de l'ensemble des fonctions juridictionnelles entre les mains d'une seule autorité. En fait, cette unité aurait pu s'effriter si chacune des quatre compétences que nous venons de définir avait été confiée à une formation spécialisée de la Cour suprême; le risque aurait été que, sous le couvert d'une unité formelle et à la faveur d'une spécialisation fonctionnelle, une juridiction administrative ou constitutionnelle ne se détache de la justice tout court. Les rédacteurs de l'ordonnance ont fort heureusement pris de sages mesures pour préserver l'unité de la Cour suprême. (1) D'abord, les sections sont au nombre de deux seulement. Sans doute sont-elles, en principe, spécialisées: la première section connaît des pourvois en cassation, la deuxième section est compétente en matière de comptabilité publique et juge les recours pour excès de pouvoir; mais il n'y a pas entre elles de cloison étanche, cette division du travail n'est nullement impérative et, aux termes de l'article 49, « les parties en litige ne seront pas recevables à contester la saisie de l'une ou de l'autre section ». (2) Le premier président et le procureur général ont accès devant toutes les formations de la Cour suprême (articles 24 et 26). (3) Enfin et surtout, les recours en matière constitutionnelle sont portés devant les sections réunies de la Cour suprême (article 29).

Telles sont les règles qui gouvernent l'organisation et les compétences du Pouvoir judiciaire dans la jeune République du Sénégal. Elles font honneur au législateur sénégalais qui, d'abord et sans renier les traditions juridiques françaises, *a su faire preuve*

d'imagination et s'inspirer aussi d'autres modèles. La fusion des contentieux administratif et judiciaire est empruntée au *Common Law*. L'attribution à l'autorité judiciaire du contrôle de la validité constitutionnelle des lois est inspirée du système américain; mais, à l'inverse du système américain, il s'agit d'un contrôle préventif, antérieur à l'entrée en vigueur de la loi, et exercé seulement par la Cour suprême : on trouve des solutions similaires dans les constitutions de l'Irlande (article 26) et de la Colombie (article 90). En second lieu, le législateur sénégalais a bâti *une organisation simple et rationnelle* dans laquelle l'autorité judiciaire exerce la plénitude de ses attributions naturelles; le pouvoir de « dire le droit » et de trancher les conflits d'ordre juridique entre les particuliers, entre l'administration et les particuliers, entre les différents organes de l'administration, entre l'Exécutif et le Législatif, appartient en dernier ressort à une seule et même autorité, la Cour suprême. Enfin, le législateur sénégalais a manifesté *le sens le plus élevé de la Primauté du Droit*, et M. Gabriel d'Arboussier, ministre de la Justice du Sénégal, a pu écrire à juste titre dans le rapport qu'il a présenté au Congrès de Lagos : « Nous avons donné à la Primauté du Droit une avance dont il n'est d'exemple dans aucune autre constitution à ma connaissance ». Il n'y a plus de plaideurs privilégiés, l'administration relève des mêmes juges que les administrés : ce respect par l'administration de l'autorité judiciaire est d'autant plus méritoire que la constitution du Sénégal, comme celle de tous les jeunes Etats, arme l'Exécutif de pouvoirs très étendus. Le Législatif, d'autre part, accepte que l'autorité supérieure de la Cour suprême s'identifie à celle de la constitution : la portée de cet arbitrage judiciaire est d'autant plus grande que les « libertés publiques et de la personne humaine » ne sont pas, comme dans beaucoup de pays, simplement énumérées dans un préambule, mais définies dans le corps même de la constitution; elles font l'objet des articles 6 à 20, dont les dispositions sont extrêmement précises et consacrent, outre les libertés traditionnelles, le droit au travail, à l'éducation, à la protection de la famille, à l'action syndicale.

Le président Léopold Sédar Senghor, dans le discours qu'il a prononcé le 14 novembre 1960 à la séance d'installation de la Cour suprême, a pu dire : « Le gouvernement et moi-même considérons la Cour suprême comme l'un des rouages essentiels des pouvoirs publics et comme le garant de nos libertés fondamentales... Le président de la République, gardien de la constitution, va trouver dans la Cour suprême cette autorité indépendante du Législatif et de l'Exécutif qui dira le droit ».

Nous ne saurions mieux faire, pour résumer la substance de ces quelques pages, que de rappeler les paroles prononcées par M. Isaac Forster, premier président de la Cour suprême du Sénégal et membre de la Commission internationale de Juristes, lors de cette même séance solennelle du 14 novembre 1960, en présence des plus hauts dignitaires de l'Etat sénégalais, du président de la République malgache et des représentants du Corps diplomatique : « Nous autres Sénégalais supportons sans humeur comme sans embarras le faisceau dirigé sur nous : il n'éclaire que des institutions parfaitement démocratiques, et l'échantillon que je vous donne en ce moment de l'indépendance de la magistrature sénégalaise doit rassurer les gouvernements qui vous envoient. Dîtes-moi, Excellences, avez-vous vu souvent ailleurs un magistrat prendre les libertés que je prends en ce moment à la face du président de la République, à la face du président du Conseil, à la face du président de l'Assemblée nationale et à proximité dangereuse de mon propre ministre, le garde des Sceaux, ministre de la Justice ? Avez-vous entendu souvent, ailleurs, un magistrat déclarer publiquement au Pouvoir exécutif : « Si vos actes réglementaires sont illégaux, nous les annulerons ! », et au Pouvoir législatif : « Si vos lois sont inconstitutionnelles, nous nous opposerons à leur promulgation ! » Quelles garanties supplémentaires pourrions-nous offrir au plus méfiant d'entre vous ? »

¹ La documentation qui a permis la rédaction de cet article nous a été obligeamment communiquée par M. Gabriel d'Arboussier, ministre de la Justice du Sénégal, par M. Isaac Forster, premier président de la Cour suprême du Sénégal et membre de la Commission internationale de Juristes, et par M. le professeur Roger Decottignies, doyen de la Faculté de droit de Dakar, à qui nous exprimons toute notre reconnaissance.

² Nous rappelons qu'au sens de l'ancien droit français, les « parlements » étaient les juridictions d'appel; leurs décisions étaient rendues en dernier ressort, sous réserve du recours devant le Conseil du roi.

³ D'après le code français de procédure pénale, il y a « renvoi pour suspicion légitime » quand la Cour de cassation dessaisit une juridiction d'instruction ou de jugement de la connaissance d'une affaire pour laquelle elle serait normalement compétente, et renvoie cette affaire devant une autre juridiction du même ordre; il y a « règlement de juges » quand la Cour de cassation tranche un conflit de compétence entre deux juridictions d'instruction ou de jugement saisies simultanément de la même affaire.

LE SUFFRAGE FÉMININ EN SUISSE

Le principe fondamental de l'égalité de droit ou de traitement, tel qu'il est interprété dans la grande majorité des Etats, assure à la femme des droits politiques égaux à ceux de l'homme. Cette conception de l'égalité des droits a aussi trouvé son expression dans l'art. 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée le 10 décembre 1948 par l'Assemblée générale des Nations Unies. Le premier alinéa de cet article est rédigé comme suit :

« Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis. »

Personne ne conteste en Suisse que le principe de l'égalité devant la loi, consacré par l'art. 4 de la Constitution fédérale, s'impose dans tous les domaines du droit national et lie également le législateur, le gouvernement, l'administration et les juges. Néanmoins, jusqu'à une époque toute récente, la totalité des droits politiques était déniée à la femme dans tous les cantons. La femme ne pouvait exercer de droits politiques ni dans la Confédération, ni dans le canton, ni dans la municipalité. On sait que les institutions publiques de la Confédération suisse se caractérisent par une décentralisation très poussée. Les 25 cantons ou demi-cantons, éléments constitutifs de la Confédération, sont « souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale » : ce sont les termes, discutables en théorie juridique, utilisés à l'art. 3 de la Constitution fédérale. Au sein du canton aussi, les communes jouissent d'une large autonomie, et on a pu dire que la Suisse est une nation de communes. En conséquence, en Suisse, « le droit de prendre part à la direction des affaires publiques » vise les affaires fédérales, cantonales et communales, et à côté du droit de vote en matière fédérale il existe un droit de vote cantonal et communal.

De nombreuses tentatives ont été faites, sur le plan parlementaire ou privé, pour instaurer le suffrage féminin; les premières remontent à l'année 1874, et elles se sont multipliées au cours des décennies qui ont suivi la première guerre mondiale. Enfin, dans un message du 22 février 1957, le Conseil fédéral (c'est-à-dire le gouvernement) a proposé à l'Assemblée fédérale (c'est-à-dire au

parlement composé de deux chambres, le Conseil national et le Conseil des Etats) d'instituer le suffrage féminin en matière fédérale par la voie d'une modification de la Constitution. A l'appui de sa proposition, il a invoqué tout particulièrement l'égalité de traitement en déclarant ce qui suit :

« L'égalité de traitement, dont les racines remontent au stoïcisme et au christianisme, n'est pas restée pour nous une simple exigence du droit naturel, mais elle est devenue une règle positive de notre Constitution. »

Il a ajouté que l'égalité de traitement n'exige pas l'égalité absolue de tous les individus, mais que seules des différences importantes peuvent justifier une inégalité de traitement; qu'en Suisse comme ailleurs, la situation de la femme dans la famille, la société et l'économie a subi une évolution si importante qu'il ne subsiste plus de différence justifiant le maintien de la femme à l'écart des affaires politiques.

Le 13 juin 1958 les Chambres fédérales (le Conseil national par 96 voix contre 43 et le Conseil des Etats par 26 voix contre 12) ont approuvé la proposition du Conseil fédéral portant révision partielle de la Constitution fédérale en vue d'instituer le suffrage féminin en matière fédérale. Toutefois, en Suisse, toute modification de la Constitution fédérale doit être approuvée par le peuple et les cantons. En d'autres mots, elle est soumise à la procédure du référendum constitutionnel obligatoire. Or, le 1^{er} février 1959, la révision constitutionnelle proposée par les Chambres fédérales a été repoussée en votation populaire par 654.939 voix contre 323.727; il y a eu majorité négative dans 22 des 25 cantons ou demi-cantons.

Toutefois au cours de la même consultation populaire, une première brèche a été ouverte dans l'opposition manifestée depuis plusieurs dizaines d'années à l'octroi du droit de vote aux femmes : les citoyens actifs (c'est-à-dire les citoyens masculins possédant le droit de vote) du canton de Vaud ont approuvé une loi constitutionnelle cantonale instituant le suffrage féminin dans les affaires cantonales et communales. L'exemple du canton de Vaud a été suivi par deux autres cantons de langue française, à savoir Neuchâtel le 27 septembre 1959 et Genève le 6 mars 1960. A Genève c'était la cinquième fois que le corps électoral était appelé à se prononcer sur l'institution du suffrage féminin, et une majorité des citoyens actifs du canton avaient voté non en 1921, 1940, 1946 et 1953. Dans le canton de Neuchâtel, le suffrage féminin n'a été

institué qu'après la quatrième tentative. Jusqu'à présent, l'octroi aux femmes des pleins droits de vote et d'éligibilité a été refusé deux fois dans le canton de Zurich (en 1920 et 1954) et quatre fois dans le canton de Bâle-Ville (en 1920, 1927, 1946 et 1954).

A l'étranger on comprend mal que la femme suisse puisse restée privée de droits politiques, et cette situation fait l'objet de critiques fréquentes et justifiées. Il importe donc de rechercher les causes profondes de ce phénomène.

Ces causes tiennent essentiellement au caractère particulier de la démocratie référendaire suisse. Les droits politiques sont créés et accordés par la Constitution ou par la loi. Dans une démocratie référendaire, c'est le peuple qui a le pouvoir d'amender la Constitution et d'édicter des lois. En Suisse, en vertu de toute une évolution historique, le peuple détenteur des droits politiques est constitué par l'ensemble des hommes qui ont le droit de vote. C'est donc le peuple, c'est-à-dire les hommes, qui est appelé à dire si les droits politiques doivent être accordés aux femmes. Dans les autres pays, l'institution du suffrage féminin n'a pas obligatoirement entraîné de consultation populaire. L'octroi des droits politiques à la femme a été, dans certains pays, l'objet d'une décision du parlement national (décision qui, selon les exigences de la constitution, a pris la forme d'un amendement à la constitution ou de l'adoption d'une loi); ailleurs, elle a été le résultat d'un « acte révolutionnaire ». La première procédure a été appliquée, par exemple, aux Etats-Unis, où le 19^{me} amendement à la Constitution fédérale en date du 26 août 1920 a institué le suffrage féminin en matière fédérale, et aussi en Angleterre, où cette décision a pris la forme du *Representation of the People Act* de 1918. En revanche, en Russie et en Allemagne, le suffrage féminin n'a été proclamé qu'à la suite d'un renversement du régime. La femme suisse jouirait depuis longtemps des droits politiques si ceux-ci avaient pu lui être octroyés par décision du gouvernement ou du parlement. On sait d'expérience que toute démocratie directe montre certaines tendances conservatrices, dont le refus du suffrage féminin n'est pas la seule manifestation.

Au surplus, en Suisse, le problème du suffrage féminin prend un aspect particulier dû à la nature de la démocratie suisse. Dans ce pays, en effet, le droit de vote a une portée beaucoup plus grande que dans tout autre pays. Il ne s'y limite pas au pouvoir d'élire tous les quatre ou cinq ans les membres du parlement ou le chef de l'Etat, d'accepter ou de repousser une nouvelle constitution, ou parfois de se prononcer, dans un référendum national, sur telle ou

telle question soumise par le gouvernement au corps électoral. En Suisse, le droit de vote porte sur l'élection des assemblées législatives fédérales, cantonales et communales, sur l'élection des membres du Pouvoir exécutif dans le canton et la commune, et aussi de certains fonctionnaires ou juges. A cela s'ajoutent le référendum constitutionnel obligatoire en matière fédérale et cantonale, le référendum législatif facultatif en matière fédérale, le référendum législatif obligatoire dans les cantons, le référendum financier dans le canton et la commune, le droit d'initiative constitutionnelle en matière fédérale, et le droit d'initiative tant constitutionnelle que législative dans les cantons. On a pu dire, presque sans plaisanter, que l'exercice consciencieux et complet de ses droits politiques impose au citoyen les devoirs d'une deuxième profession. La portée de ces appels aux citoyens est bien illustrée par la liste des votations et élections auxquelles ont été invités, au cours d'une année, les citoyens suisses habitant la ville de Zurich¹. Les adversaires du suffrage féminin arguent fréquemment que l'exercice de droits politiques aussi étendus exige une très grande maturité politique que seule une longue tradition civique permet d'acquérir. Il ne serait donc pas sans danger d'accorder d'un coup aux femmes, restées encore « inexpérimentées » à cet égard, le grand nombre de compétences politiques qui découle du droit de vote.

Peu importe, dans la situation qui vient d'être exposée, que cette objection soit fondée ou non. Il n'est guère douteux que l'exemple des cantons de Vaud, de Neuchâtel et de Genève accélérera l'institution du suffrage féminin en Suisse.

¹ En 1959 — année au cours de laquelle l'institution du suffrage féminin en matière fédérale a été refusée — un citoyen suisse habitant Zurich a été appelé à participer aux votations et élections ci-après, en matière fédérale, cantonale ou communale :

1^{er} février :

Votations :

1. Institution du suffrage féminin (Confédération).
2. Loi sur la santé publique (canton).
3. Loi modifiant la loi sur l'ensemble de l'instruction publique et la loi sur l'école technique (canton).
4. Crédit de 1.480.000 francs pour l'agrandissement du cimetière de Nordheim (commune).

5. Tarif des entreprises de transports publics de la Ville de Zurich (commune).

Elections:

6. Election complémentaire de membres du ministère public de Zurich.
7. Election complémentaire de membres du Synode ecclésiastique de l'arrondissement électoral VIII.
8. Election d'instituteurs primaires et de maîtres secondaires.

15 mars:

Votations:

9. Loi complétant la loi sur la formation du personnel enseignant de l'école primaire (canton).
10. Crédit de 13.500.000 francs pour l'agrandissement des bâtiments de l'école cantonale de Winterthour (canton).
11. Crédit de 17.680.000 francs pour la construction d'un bâtiment nouveau destiné à la Faculté de médecine vétérinaire de l'Université de Zurich et à l'établissement vétérinaire cantonal (canton).
12. Crédit de 1.540.000 francs en couverture du dépassement des frais de l'aménagement de l'hôpital du district de Männedorf (canton).
13. Complément à l'art. 5 du règlement communal, tendant à l'institution de bulletins de vote officiels faisant mention de candidatures imprimées pour le renouvellement par élection des autorités scolaires (commune).
14. Octroi de bourses et de prêts sans intérêt pour l'instruction préparatoire, la formation et le perfectionnement professionnels d'adolescents ou d'adultes (commune).

Elections:

15. Election complémentaire de membres du ministère public de Zurich.
16. Election complémentaire de membres de l'autorité scolaire de l'arrondissement de Zurich.

12 avril:

Votations:

17. Loi constitutionnelle modifiant les art. 31, 40 et 43 de la Constitution de l'Etat (canton).
18. Loi sur la juridiction administrative (canton).
19. Loi modifiant la loi sur l'école populaire (canton).
20. Loi modifiant et complétant
la loi sur la police des bâtiments pour les localités de caractère urbain,
la loi sur les routes,
la loi d'introduction du code civil suisse (canton).
21. Crédit pour l'aménagement de la blanchisserie centrale de Regensdorf et la rénovation du bâtiment des chaudières de l'établissement pénitentiaire cantonal (canton).
22. Crédit de 4.621.000 francs pour la construction d'un asile de vieillards à la Trottenstrasse (commune).

Elections:

23. Election des six membres du conseil de gouvernement (canton).
24. Election des membres du conseil cantonal (parlement du canton).

24 mai:

Votations:

25. Adjonction à la Constitution fédérale d'un article 22 bis sur la protection civile (Confédération).

Elections:

26. Premier tour de scrutin pour l'élection complémentaire du septième membre du Conseil du gouvernement (canton).
27. Election des 11 membres de l'autorité ecclésiastique de district.
28. Election des membres du synode ecclésiastique.
29. Election complémentaire d'un membre de l'autorité scolaire de district.
30. Election complémentaire d'un membre de l'autorité scolaire centrale.
31. Election complémentaire d'un membre de l'autorité scolaire de l'arrondissement de Limmattal.
32. Election complémentaire d'un membre de l'autorité scolaire de l'arrondissement de Waidberg.
33. Election complémentaire d'un membre de l'autorité scolaire de l'arrondissement de Glattal.

21 juin:

Elections:

34. Deuxième tour de scrutin pour l'élection du septième membre du Conseil de gouvernement (canton).
35. Election complémentaire d'un membre de l'autorité scolaire de l'arrondissement de Zurichberg.

27 septembre:

Votations:

36. Crédit de 2.400.000 francs pour la construction de l'hôtel de district de Dielsdorf (canton).
37. Crédit de 1.491.000 francs pour la participation du canton de Zurich à l'augmentation du capital-actions de la Swissair (canton).
38. Versement d'une allocation de cherté de vie aux bénéficiaires de l'aide complémentaire aux vieillards pour l'année 1959 (commune).
39. Crédit de 1.491.000 francs pour la participation de la Ville de Zurich à l'augmentation du capital-actions de la Swissair (commune).
40. Crédit de 14.400.000 francs pour le développement des installations de transmission de la centrale d'électricité de la Ville de Zurich (commune).
41. Crédit de 6.450.000 francs pour l'installation de nouveaux égouts collecteurs dans le quartier de la Herdern (commune).
42. Crédit de 19.480.000 francs pour la reconstruction de l'hôpital de la Obere Waid (commune).

Elections:

43. Election complémentaire de trois membres du tribunal de district de Zurich.
44. Election complémentaire du président du tribunal de district de Zurich.
45. Election complémentaire de cinq membres de l'autorité scolaire de district de Zurich.
46. Election complémentaire d'un membre de l'autorité ecclésiastique de district de Zurich.

25 octobre:

Elections:

47. Election des membres zurichois du Conseil national (Confédération).
48. Election des membres zurichois du Conseil des Etats (Confédération).

13 décembre:

Votations:

49. Crédit de 70.000 francs pour une contribution au Secours suisse d'hiver et à l'Aide aux familles (commune).
50. Crédit de 5.018.000 francs pour l'achat du terrain « Neuer Konradshof » (commune).
51. Crédit de 2.715.000 francs pour la construction d'un bâtiment de service de l'office des Pompes funèbres, ainsi que d'un garage, d'ateliers, d'un dépôt de cercueils et d'un poste sanitaire au cimetière de Sihlfeld (commune).
52. a) Motion d'électeurs tendant à la construction d'habitations supplémentaires par la municipalité,
b) contre-proposition du Conseil exécutif et du Conseil communal concernant la construction d'habitations supplémentaires par la municipalité (commune).

Elections:

53. Election complémentaire de membres de l'autorité scolaire centrale de l'arrondissement scolaire de Limmattal.
-

LA PEINE DE MORT EN UNION SOVIÉTIQUE

La peine de mort dans l'histoire de l'URSS

Le 21 juillet 1961, la *Pravda*, quotidien officiel du parti communiste de l'Union Soviétique, a publié l'article ci-après :

« Le procureur général de l'URSS a adressé à la Cour suprême de la République fédérative de Russie un recours en cassation contre le jugement trop indulgent rendu par le tribunal de la ville de Moscou dans l'affaire Ya. E. Rokotov et V. B. Faibichenko, que ce tribunal avait condamnés le 15 juillet à quinze ans de privation de liberté pour d'importantes spéculations sur des monnaies étrangères. La section pénale de la Cour suprême de la République fédérative de Russie, a fait droit au recours et a ordonné l'ouverture d'un nouveau procès. Les 18 et 19 juillet, la Cour suprême de la République fédérative de Russie, composée du camarade A. T. Roubitchev, président, et de deux assesseurs du peuple, le camarade A. N. Vasilyev, mécanicien sur locomotives électriques du chemin de fer de Moscou, et le camarade A. I. Maurine, serrurier mécanicien à la fabrique n° 569, a examiné en audience publique les accusations portées contre Ya. T. Rokotov et V. P. Faibichenko, inculpés de spéculations portant sur des sommes particulièrement élevées en devises étrangères. Le camarade G. A. Terekhov, adjoint principal du procureur général de l'URSS et conseiller juridique de deuxième classe, représentait le ministère public. Les camarades N. I. Rogov et V. Ya. Chveysky, avocats défenseurs, représentaient les accusés. La Cour a reconnu Rokotov et Faibichenko coupables d'avoir acheté à des étrangers et à quelques citoyens soviétiques, de façon systématique et à des fins lucratives, de gros montants de devises étrangères et d'or monnayé, et de les avoir revendus à des prix spéculatifs. La Cour a établi que Rokotov avait acheté et revendu des devises et des monnaies d'or pour une valeur totale de 12 millions d'anciens roubles et que Faibichenko avait acheté et revendu des devises pour un montant total d'un million d'anciens roubles. Rokotov et Faibichenko, vivant en parasites, se sont enrichis en puisant dans les biens créés par les travailleurs. Considérant que Rokotov et Faibichenko ont commis un grave crime d'Etat, la Cour suprême de la République fédérative de Russie, se fondant sur l'alinéa deuxième de l'art. 25 de la loi sur les crimes d'Etat, a condamné Rokotov et Faibichenko à la peine de mort par fusillade et à la confiscation de tous leurs biens illégalement acquis. La sentence est définitive et ne peut faire l'objet d'aucun appel. La sentence a été accueillie avec approbation par les personnes présentes dans la salle du tribunal. » ¹

Cette condamnation à mort a été prononcée en invoquant avec effet rétroactif le décret n° 291 du 1^{er} juillet 1961 qui a amendé l'art. 25 de la loi sur les crimes d'Etat. La promulgation de ce

décret marque la plus récente des étapes de la législation relative à la peine de mort qui a eu une histoire très variée en URSS.

A la suite du renversement du régime tsariste, le gouvernement provisoire institué avant la prise du pouvoir par les bolchevicks en novembre 1917 avait aboli la peine de mort le 25 mars 1917, puis l'avait rétablie pour les forces armées. La peine de mort fut ensuite abolie sans restriction à l'encontre des désirs de Lénine le 10 novembre 1917, immédiatement après la prise du pouvoir par les communistes. Toutefois elle fut réintroduite le 21 janvier 1918. Le 17 janvier 1920 elle fut à nouveau supprimée, pour être rétablie au mois de mai de la même année. Le 26 mai 1947, un décret abolit de nouveau la peine de mort pour le temps de paix.² Le préambule du décret du Présidium du Soviet suprême était libellé en ces termes :

« Se conformant aux souhaits des syndicats d'ouvriers et d'employés, ainsi que d'autres organisations autorisées qui expriment l'opinion de larges couches du public, le Présidium ... estime qu'il n'est plus nécessaire d'appliquer la peine de mort en temps de paix. »

Toutefois moins de trois ans après, le 12 janvier 1950, le même organisme rétablissait la peine de mort « pour les traîtres, les espions et ceux qui tentent de saper le pouvoir de l'Etat ».³

Le nouveau décret fut promulgué « compte tenu des déclarations des républiques nationales, de syndicats, d'organisations de paysans et aussi de travailleurs des arts, qui ont fait valoir la nécessité de modifier le décret abolissant la peine de mort... »

Aucune définition précise des crimes ainsi sanctionnés n'était donnée, car le décret ne mentionnait pas les numéros exacts des articles du code pénal qu'il visait. Le 30 avril 1954 l'application de ce décret a été étendue aux personnes coupables de meurtres commis dans des circonstances aggravantes.⁴

Lorsque furent rédigés, en 1958, les nouveaux *Principes de législation pénale pour l'URSS et les Républiques de l'Union*, les décrets antérieurs relatifs à la peine de mort ont été repris dans les règles nouvelles, ainsi que dans le nouveau code pénal de la République socialiste fédérative de Russie entré en vigueur le 1^{er} janvier 1961.⁵ Il en résulte que la peine de mort frappe les crimes de banditisme, terrorisme, trahison, espionnage, sabotage ou meurtre.

En outre, quelques mois après l'adoption de ces textes fondamentaux de répression pénale, l'application de la peine capitale fut étendue à d'autres infractions, et cela à deux reprises.

Le Journal officiel de l'URSS (*Vedomosti Verkhovnovo Soveta SSSR*) n° 19 de 1961 a publié un décret n° 207 du 5 mai 1961 concernant « l'intensification de la lutte contre les crimes particulièrement dangereux », en vertu duquel l'application de la peine capitale a été étendue aux personnes qui se rendent coupables de vol habituel de grande importance au préjudice des biens de l'Etat ou de la propriété publique, ou qui font métier de faux monnayeurs. Au n° 27 du même Journal officiel a paru un autre décret n° 291 du 1^{er} juillet 1961 qui élargissait encore le champ d'application de la peine de mort, en l'étendant aux spéculations sur les monnaies étrangères. Ces deux décrets sont venus modifier les art. 22 et 25 de *Principes de législation pénale* en y insérant les dispositions ci-après :

« La peine de mort par fusillade peut être prononcée, à titre de sanction extraordinaire, jusqu'à sa complète abolition, pour punir les crimes suivants : trahison, espionnage, diversion, terrorisme, banditisme, fabrication en vue de leur mise en circulation, ou mise en circulation, pratiquées à titre de métier, de signes monétaires et de papiers-valeur contrefaits; spéculation au moyen de devises étrangères ou de papiers-valeur, pratiquée à titre de métier ou mettant en jeu des sommes importantes, violation des règlements sur les opérations en devises étrangères, par une personne antérieurement condamnée pour spéculation sur les devises étrangères ou les papiers-valeur ou pour violation des règlements concernant les opérations en devises étrangères, meurtre commis avec préméditation, dans les circonstances aggravantes prévues dans les articles de la législation pénale de l'URSS ou des Républiques de l'Union qui fixent les responsabilités encourues en cas de meurtre prémédité, vols particulièrement importants commis au préjudice des biens de l'Etat ou de la propriété publique, enfin, en temps de guerre ou au combat, la peine de mort est applicable à d'autres crimes particulièrement graves commis dans des circonstances expressément stipulées par la législation de l'URSS.

La peine de mort par fusillade peut également être prononcée à l'égard de récidivistes particulièrement dangereux ou de personnes condamnées pour des crimes graves qui, dans les lieux de détention, terrorisent les détenus en bonne voie de redressement, ou qui se livrent à des attaques contre l'administration, ou organisent à cette fin des groupements criminels, ou encore prennent une part active à l'activité de tels groupements. »

Cette liste longue et impressionnante de crimes passibles de la peine de mort comprend les meurtres et les crimes spéciaux commis en temps de guerre. Ces deux catégories de crimes sont ceux qui, le plus souvent, sont sanctionnés par la peine capitale dans les codes pénaux et aussi les codes militaires. A cela s'ajoutent les crimes politiques, tels que ceux de trahison, d'espionnage, etc. Il y a deux cents ans que l'on se demande s'il est légitime d'appliquer la peine de mort à de tels crimes. En pratique toutefois, la

peine capitale est appliquée par plusieurs Etats pour réprimer les crimes politiques.

Le problème se pose cependant de façon beaucoup plus frappante à propos d'infractions pénales qui n'ont été ajoutées que récemment à la liste, à savoir les crimes commis dans des lieux de détention et les nombreux crimes de caractère économique. D'une façon générale le droit pénal considère comme une circonstance aggravante la commission d'un crime dans un lieu de détention, sans toutefois prévoir que la peine capitale sera appliquée en pareil cas. Une répression aussi sévère ne peut s'expliquer que si de tels crimes portent une grave atteinte à la discipline dans ces lieux de détention. Pour ce qui est de l'appropriation illégitime de biens de l'Etat ou de la propriété publique et des autres crimes commis en violation de l'économie étatique du régime soviétique, il convient de se souvenir que l'appropriation par l'Etat des moyens de production est à la base du système social et économique soviétique, qu'il est absolument essentiel de protéger par tous les moyens. On peut cependant se demander pourquoi il est nécessaire de recourir à la menace de la peine de mort pour assurer la protection du régime dans le pays si, comme on l'a prétendu, « la puissance croissante du nouveau système (socialiste) garantit le caractère permanent des conquêtes politiques, sociales et économiques des pays socialistes »,⁶ c'est-à-dire communistes. Cette question se justifie encore mieux si on se souvient d'une déclaration faite au mois de mai 1961 par le procureur général Rudenko, qui a répété, à cette occasion :

« A mesure que le système de l'Etat socialiste se transforme en un régime d'autogestion sociale communiste, la persuasion et l'éducation des masses prennent de plus en plus le rôle d'une méthode fondamentale de protection de l'ordre public, et de lutte contre les violateurs de cet ordre. »⁷

Quelles que soient les normes que l'on invoque, la peine de mort par fusillade n'est certainement pas une méthode progressive de persuasion ou d'éducation des masses.

Il convient de citer la dernière manifestation en la matière des autorités soviétiques, à savoir les récentes résolutions de la Cour suprême de l'URSS adoptées en séance plénière.⁸ Il s'agissait de l'application des décrets du 5 mai et du 1^{er} juillet concernant « l'intensification de la lutte contre les crimes particulièrement dangereux », et à cette occasion la Cour suprême a déclaré que l'examen des jugements rendus par les tribunaux inférieurs faisait apparaître des erreurs sérieuses dans la mise en pratique des décrets

précités. Selon la Cour suprême, les tribunaux n'ont pas tenu suffisamment compte du danger que ce genre de crimes économiques entraîne pour la société et n'ont prononcé que des sanctions légères, ce qui ne saurait être toléré. Il convient, a ajouté la Cour suprême, de corriger ces erreurs et de prendre des mesures efficaces et vigoureuses dans la lutte contre ce genre de crimes.

En application des directives de la Cour suprême de l'URSS, la peine capitale a été prononcée au Kazakhstan contre deux personnes déclarées coupables d'avoir volé des biens de l'Etat; de même, à Leningrad, la Cour suprême de la République fédérative de Russie a condamné à mort un nommé Kraisman pour vol de biens de l'Etat d'une valeur de 410.000 anciens roubles.^{s bis}

Les organisations internationales et la peine de mort

Le problème de la peine de mort fait actuellement l'objet de débats approfondis au sein des organisations internationales d'études juridiques. Pour placer le problème dans sa véritable perspective, il ne sera pas inutile de donner ici un aperçu de ces débats.

Il y a déjà longtemps que les criminologistes se demandent si la peine capitale se justifie en tant que sanction pénale suprême. Depuis que la peine capitale a été attaquée par Beccaria en 1764, ses adversaires et ses partisans se sont affrontés avec plus ou moins de vigueur et leurs débats ont provoqué la suppression de la peine de mort dans le code pénal de nombreux pays. Toutefois, dans des périodes de crise, on a rétabli ou tendu à rétablir la peine capitale dans quelques-uns d'entre eux.

La Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 septembre 1948 proclame solennellement le droit de chacun à la vie (art. 3). Il y est dit également que nul ne sera soumis à la torture ni à des peines inhumaines ou dégradantes (art. 5). Aussi aujourd'hui, lorsqu'on s'interroge sur la justification de la peine capitale, on peut remplacer les arguments anciens par la formule suivante : la peine de mort n'est-elle pas la plus inhumaine et la plus dégradante qui soit ? n'est-elle pas contraire au droit à la vie proclamé dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme ?

La question de la peine de mort est à l'ordre du jour des Nations Unies. Lors de sa 841^e séance plénière, le 20 novembre 1959, l'Assemblée générale a adopté la résolution suivante :

« L'Assemblée générale invite le Conseil économique et social à faire le nécessaire en vue d'une étude de la question de la peine capitale, des lois et pratiques qui y ont trait, et des effets de la peine capitale, et de son abolition sur le taux de criminalité. »⁹

De son côté le Conseil économique et social a adopté une résolution « sur la procédure à suivre pour l'étude de la question de la peine capitale ».¹⁰ Dans cette résolution le Conseil,

« estimant qu'il est nécessaire de fournir au Conseil une étude des faits concernant les divers aspects de la question de la peine capitale, demande au secrétaire général de préparer ladite étude et de la lui soumettre à sa trente-troisième session. »

Au sein de la troisième commission de l'Assemblée générale le représentant de la Suède, au moment où il a présenté sous forme de projet la résolution mentionnée plus haut, a exprimé l'avis que la question de la peine capitale pourrait utilement faire l'objet des prochains travaux de la Commission des droits de l'homme. L'étude envisagée, a-t-il ajouté, devrait être fondée notamment sur les articles pertinents de la Déclaration universelle des droits de l'homme et sur l'art. 6 du projet de pacte relatif aux droits civils et politiques. Au cours du débat, on a fait remarquer que jusqu'à présent le problème de la peine capitale n'avait pas fait l'objet d'études vraiment complètes sur le plan international. On a aussi exprimé l'avis que l'étude proposée n'aboutirait pas nécessairement à la préparation d'une convention internationale sur l'abolition de la peine capitale.¹¹

Le secrétaire général des Nations Unies a chargé le professeur Manuel Lopez-Rey, ancien chef de la section de la défense sociale au Secrétariat des Nations Unies, de diriger les travaux de recherches et de préparer une documentation à l'intention du Conseil économique et social, qui en discutera à sa 33^e session, en mars et avril 1962.

Pour sa part, le Conseil de l'Europe a institué au sein de sa commission des questions juridiques un sous-comité chargé de traiter du problème de la peine capitale. Ce sous-comité, présidé par M. Marcel Ancel (France), a tenu sa première réunion le 12 décembre 1958 au siège du Centre français de droit comparé, à Paris. Ce Centre, dont la section de droit pénal est dirigée par M. Ancel, joue le rôle d'expert consultant pour les membres du sous-comité.¹²

Le problème de la peine capitale suscite un intérêt croissant, comme le montrent les réunions internationales qui y sont consa-

créées et les campagnes nationales tendant à abolir la peine de mort. Nous citerons notamment le cycle international d'études consacré à la peine capitale qui s'est tenu en avril 1960 sous la direction du professeur Georgakis, de l'Institut Pantios de sciences politiques, à Athènes; la Commission internationale de juristes y était représentée par le professeur Jean Graven, spécialiste bien connu de droit pénal. En Angleterre a été lancée cette année une « campagne nationale pour l'abolition de la peine de mort ». ¹³ Les organisateurs estiment que « si l'opinion publique se prononce sans équivoque, de façon réfléchie, et en pleine conscience de ses responsabilités », il sera possible d'obtenir l'abolition de la peine de mort en Angleterre lorsque le gouvernement revisera la loi de 1957 sur le meurtre. On sait que cette loi a retenu, à titre exceptionnel, cinq cas dans lesquels la peine capitale peut être prononcée, et un certain nombre d'exécutions ont eu lieu. La présente campagne fait suite aux efforts déployés antérieurement par la Ligue Howard pour la réforme pénale.

De même l'Association française contre la peine de mort a consacré à cette question, le 8 décembre 1960, une réunion de portée nationale à laquelle ont participé de hautes personnalités représentant les églises, la magistrature et le barreau, ainsi que les professions médicales. L'étude de cette question a encore été approfondie à l'occasion d'une réunion de caractère national et international tout à la fois, qui groupait des criminologistes et d'autres personnalités du monde intellectuel : ce furent, en juin 1961, les colloques de Royaumont dont la présidence était assumée par le professeur Jean Graven, président du Centre international d'études criminologiques et vice-recteur de l'Université de Genève. Le Centre international d'études criminologiques procède actuellement à une enquête sur l'état de la question en collaboration avec d'autres organisations internationales et nationales. ¹⁴

Un résumé des résolutions les plus symptomatiques adoptées aux Colloques de Royaumont donnera une assez juste idée des arguments cités en faveur de l'abolition de la peine de mort. Cette réunion de criminologistes de renommée mondiale a été la première de son genre à prendre position au sujet de la peine capitale à l'égard aussi bien des crimes de droit commun que des crimes politiques. Après avoir procédé à une étude historique de la question, les participants sont arrivés à la conclusion que l'abolition de la peine capitale ne peut être que le résultat d'un processus de longue haleine déterminé par des facteurs sociaux, et dont le déroulement peut être gêné ou même temporairement inversé

par des événements extraordinaires ou par l'apparition de difficultés exceptionnelles dans la vie d'un pays. De telles situations peuvent susciter une législation d'exception dont la rigueur exagérée est due à un mouvement de panique. Les participants ont également déclaré qu'à observer le cours de l'histoire et les faits on constate que la peine de mort est un anachronisme; les arguments par trop simplistes invoqués pour en justifier le maintien ont été privés de toute validité par la morale de notre époque, et ils sont contredits par toute la tendance de la politique moderne de répression pénale. L'objet de la peine, a-t-on dit, n'est plus d'intimider les individus ou l'ensemble de la population en les impressionnant par la sévérité excessive de la sanction. L'histoire enseigne qu'une peine n'ayant d'autre objet que d'intimider est dépourvue d'efficacité. La sévérité excessive de la répression ne réduit ni le nombre des crimes ni leur répétition. Pour réduire la fréquence des infractions pénales, il faut recourir à d'autres méthodes. Les participants aux Colloques de Royaumont sont partis de l'idée que le respect de la vie doit être absolu, non seulement pour des raisons relevant de l'éthique, mais aussi par l'effet des idées contemporaines sur les devoirs incombant à la société moderne en matière de droits fondamentaux de l'homme. Ces droits fondamentaux sont impératifs et l'on ne peut y déroger pour aucun motif, politique ou autre; leur observation doit conduire à l'abolition inconditionnelle de la peine capitale. A ce rappel des efforts entrepris par des organisations internationales et des mouvements nationaux, on peut ajouter la mention de l'écho qu'a provoqué dans le monde entier l'affaire Chessman. Cette affaire « amena l'opinion à s'interroger sur la valeur morale de la peine capitale appliquée à des condamnés qui n'ont pas à leur disposition tout le talent et toute la persévérance, et ne bénéficient pas de toute la publicité que Chessman a pu mobiliser... »¹⁵

Diverses organisations compétentes ont entrepris des travaux de recherches. Les Nations Unies et le Conseil de l'Europe vont débattre de la peine de mort. Il serait donc prématuré de se prononcer ici sur le fond de la question et d'adopter des conclusions fermes. On trouvera dans le tableau ci-après une liste des pays qui ont aboli la peine capitale, avec l'indication de la date de cette décision et certains détails complémentaires.

Dans certains de ces pays, des exécutions capitales ont eu lieu au cours des années d'après-guerre pour faits de « collaboration avec l'ennemi », ou pour d'autres crimes en rapport avec les circonstances de la guerre. En République fédérale d'Allemagne,

en Argentine, en Autriche et en Italie, l'abolition de la peine capitale est inscrite dans la Constitution. D'autres pays ont adopté à cette fin des textes législatifs spéciaux. En Suisse, la peine de mort a tout d'abord été abolie en partie, puis l'Assemblée fédérale, lorsqu'elle a adopté en 1937 un code pénal fédéral qui s'est substitué aux codes cantonaux, a supprimé la peine de mort, qui ne peut désormais être prononcée que dans des circonstances exceptionnelles et pour certains crimes réprimés par le code militaire de 1927 (art. 27).

¹ *Pravda*, 21 juillet 1961, p. 6.

² *Vedomosti Verkhovnoy Soveta SSSR* (Journal officiel du Soviet suprême de l'URSS), 1947, n° 17.

³ *Vedomosti Verkhovnoy Soveta SSSR*, 1950, n° 3.

⁴ *Ibid.*, 1954, n° 11. On trouvera un exposé éloquent de l'usage que la police secrète a fait de la peine de mort dans Vladimir Gsovski et Kasimiers Grzybowski, *Government, Law and Courts in the Soviet Union and Eastern Europe*, 2 vol. (Londres : Stevens & Sons, 1959).

⁵ Ce Code a été adopté par le Soviet suprême de la RSFSR, lors de sa session du 25 au 27 octobre 1960.

⁶ *Soviet News*, n° 4545, 17 octobre 1961, p. 42, rapport du Comité central du Parti communiste de l'Union soviétique.

⁷ *Izvestia*, 7 mai 1961, p. 5.

⁸ *Pravda*, 14 septembre 1961, p. 2.

⁸ bis *Kazakhstan Pravda*, citée dans une dépêche Reuter parue dans la *Neue Zürcher Zeitung* du 11 octobre 1961; *Pravda* de Moscou, 16 novembre 1961.

⁹ A/RES 1396 (XIV), Résolutions adoptées par l'Assemblée générale au cours de sa quatorzième session.

¹⁰ Résolution 747 (XXIX), 6 avril 1960.

¹¹ *International Review of Criminal Policy*, n° 16 (octobre 1960), pp. 59-60.

¹² *Nouvelles du Conseil de l'Europe*, 1959, n° 1 (janvier).

¹³ *The Times* (Londres), 3 avril 1961; *The Guardian* (Manchester), 7 avril et 17 août 1961.

¹⁴ *Revue internationale de Criminologie et de Police technique*, n° 2, 1961.

¹⁵ *Bulletin de la Commission internationale de juristes*, n° 11 (décembre 1960), p. 45.

Annexe

Pays qui ont aboli la peine capitale

<i>Nom du pays</i>	<i>Date de l'abolition</i>	<i>Remarques</i>
Allemagne (Rép. féd)	1949	
Argentine	1921	CP art. 5; PC uniquement dans des états d'exception, au cours d'une guerre, pour des crimes militaires (loi 13.985, art. 11)
Autriche	1919 et 1950	
Belgique		La PC subsiste, mais depuis 1863 elle a toujours été commuée; CP, art. 7-11
Brésil	1890 et 1946	
Colombie	1910	
Costa-Rica	1880	
Danemark	1930	CP art. 31; cependant une loi du 7 juin 1952 prévoit la PC dans des états d'exception pendant une occupation étrangère
Equateur	1897	
Finlande	1949	Loi du 2 décembre 1949; PC uniquement en cas de guerre.
Grèce	1954	
Islande	1944	
Italie	1944	
Luxembourg		PC maintenue, mais aucune exécution depuis 1822
Norvège	1902	
Pays-Bas	1881	
Portugal	1867	
Suède	1921/1953	
Suisse	1848, 1874, 1937	PC seulement dans des circonstances exceptionnelles et en temps de guerre, en application de l'art. 27 du Code militaire
Uruguay	1907	
Venezuela	1863	

CP = Code pénal

PC = peine capitale

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	1
Le code du travail de l'Allemagne de l'Est	3
Les crimes contre la sûreté de l'Etat dans le Commonwealth d'Australie	11
La question des Tamils à Ceylan	17
La Cour européenne des droits de l'homme a rendu ses premiers arrêts	31
Le procès des rebelles en Ethiopie	36
Le pouvoir judiciaire au Sénégal	45
Le suffrage féminin en Suisse	54
La peine de mort en Union Soviétique	61

Revue de la Commission internationale de Juristes

Tome II, n° 2 (hiver 1959-printemps/été 1960): La Démocratie et la Justice au Japon par Kotaro Tanaka. Le Commissaire du Parlement pour l'Administration civile en Norvège par Terje Wold. La Nouvelle Constitution du Nigéria et la Protection des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales par T. O. Elias. Le Droit, la Magistrature et le Barreau dans les pays arabes par Saba Habachy. Problèmes judiciaires dans les Etats africains de la Communauté par G. Mangin. L'Assistance judiciaire et le Principe de la Légalité: Eléments d'une étude de droit comparé par Norman S. Marsh. Les Fonctions de « Surveillance générale de la Prokouratura dans l'Union Soviétique par Glenn G. Morgan. L'Internement administratif et la Protection de la Liberté d'expression dans l'Inde par la Rédaction. Rapport du Comité d'enquête sur la Situation au Kérala par la Commission indienne de Juristes.

Tome III, n° 1 (premier semestre 1961): Congrès africain sur la Primauté du Droit (Lagos, janvier 1961). Loi de Lagos, conclusions du Congrès, plan proposé pour les rapports nationaux. La signification du Congrès de Lagos, par Gabriel d'Arboussier. Réflexions sur la loi de Lagos, par T. O. Elias. L'internement sans procédure judiciaire préalable dans différents systèmes législatifs: Australie, par Zelman Cowen et Rachaël Richards; Birmanie, par Hla Aung; Europe orientale, par Kazimierz Grzybowski; Inde, par Vivian Bose; Japon, par Hakaru Abe; Philippines, par Arturo Alafritz; Singapour, par Bernard Brown; Union soviétique, par Vladimir Gsovski.

Bulletin de la Commission internationale de Juristes

Numéro 10 (janvier 1960): Aspects de la primauté du droit aux Nations Unies et dans les pays suivants: Ceylan, Chine, Grèce, Inde, Kenya, Pologne, Tchécoslovaquie et Tibet (épuisé).

Numéro 11 (décembre 1960): Aspects de la légalité aux Nations Unies et dans les pays suivants: Algérie, Allemagne orientale, Chypre, Etats-Unis, Hongrie et République dominicaine.

Nouvelles de la Commission internationale de Juristes

Numéro 11 (février 1961): La Loi de Lagos. Conclusion du Congrès. Après le Congrès africain sur la Primauté du Droit. Les débats du Congrès. Liste des participants et observateurs. Missions et voyages.

Numéro 12 (juin 1961): Une mission en Amérique latine. Message d'adieu à notre secrétaire général. Le nouveau secrétaire général de la Commission. Libéria. Missions et voyages. Concours organisé par la Commission. Appel pour une amnistie en 1961. Sections nationales.

Le Principe de la Légalité dans une société libre (1960): Rapport sur les travaux du Congrès international de Juristes tenu à New-Delhi (1959). Travaux préliminaires. Liste des participants et observateurs. Débats.

Congrès africain sur la Primauté du Droit (juin 1961): Rapport sur les travaux du Congrès tenu à Lagos (Nigéria) du 3 au 7 janvier 1961. Informations générales sur le Congrès. Documents de travail du Congrès. Compte rendu des débats du Congrès.

L'affaire Cassell: Outrage à la Justice au Libéria (août 1961): Etude des conditions dans lesquelles M. C. Cassell, avocat à la Cour suprême du Libéria, a été radié du barreau pour avoir critiqué certains aspects de l'organisation judiciaire dans ce pays.

Ce qu'il faut savoir de la Commission internationale de Juristes (1960): une brochure sur les objectifs, l'organisation et la composition, origines et évolution, travaux et finances de la Commission internationale de Juristes.