*POUR LA PRIMAUTÉ
DU DROIT*

***Bulletin
de la
Commission
Internationale
de Juristes***

TABLE DES MATIÈRES

DIVERS ASPECTS DE LA LÉGALITÉ

Allemagne (République fédérale)	1	Ceylan	26
Amérique latine	5	France	31
Birmanie	16	Hongrie	41
Bulgarie	23	Pologne	44
		Portugal	52

N° 15

AVRIL 1963

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
A. J. M. VAN DAL (Vice-président)	Avocat à la Cour suprême des Pays-Bas, La Haye
JOSE T. NABUCO (Vice-président)	Avocat au barreau de Rio de Janeiro, Brésil
SIR ADETOKUNBO A. ADEMOLA	Président (<i>Chief Justice</i>) de la Cour suprême du Nigéria, Lagos
ARTURO A. ALAFRIZ	Président de la Fédération des Associations d'avocats des Philippines, Manille
GIUSEPPE BETTIOL	Député au Parlement italien, ancien ministre, professeur à la Faculté de droit de Padoue, Rome
DUDLEY B. BONSAI	Juge au tribunal fédéral de New-York (district sud), ancien président de l'Association du barreau de la ville de New York, Etats-Unis
PHILIPPE N. BOULOS	Vice-président du Conseil des ministres du Liban, Beyrouth
U CHAN HTOON	Juge à la Cour suprême de l'Union Birmane, Rangoun
ELI WHITNEY DEBEVOISE	Avocat au barreau de New-York, Etats-Unis
SIR OWEN DIXON	Président (<i>Chief Justice</i>) de la Cour suprême d'Australie, Melbourne
MANUEL G. ESCOBEDO	Professeur à la Faculté de droit de Mexico, avocat, ancien président de l'Ordre du barreau du Mexique
PER T. FEDERSPIEL	Président du Conseil de l'Europe, député au Parlement danois, avocat au barreau de Copenhague
THUSEW S. FERNANDO	Juge à la Cour suprême de Ceylan, ancien <i>Attorney-General</i> et ancien <i>Solicitor-General</i> de Ceylan
ISAAC FORSTER	Premier président de la Cour suprême du Sénégal, Dakar
FERNANDO FOURNIER	Avocat, professeur à la Faculté de droit et président de l'Ordre du barreau du Costa Rica, ancien ambassadeur aux Etats-Unis et auprès de l'Organisation des Etats américains
OSVALDO ILLANES BENÍTEZ	Juge à la Cour suprême du Chili, Santiago
HANS-HEINRICH JESCHECK	Professeur à la Faculté de droit de Fribourg-en-Brisgau, directeur de l'Institut de droit pénal international et comparé, République fédérale d'Allemagne
JEAN KRÉHER	Avocat à la Cour d'appel de Paris, France
SIR LESLIE MUNRO	Ancien secrétaire général de la Commission internationale de Juristes, ancien président de l'Assemblée générale des Nations Unies, ancien ambassadeur de Nouvelle-Zélande aux Etats-Unis et auprès des Nations Unies
PAUL-MAURICE ORBAN	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
SEBASTIEN SOLER	Avocat, Professeur à la Faculté de droit de Buenos Aires, ancien procureur général de la République Argentine
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 du Sind, Pakistan

Président: VIVIAN BOSE
Ancien juge à la Cour suprême de l'Inde

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

LE PROCÈS DE BOGDAN STACHINSKY EN LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE

Le procès intenté à Bogdan Stachinsky s'est déroulé du 8 au 19 octobre 1962, devant la troisième chambre pénale du Tribunal fédéral allemand.

Stachinsky était un agent des services de sécurité de l'Etat soviétique. En cette qualité, il a assassiné le 12 octobre 1957 un exilé politique ukrainien du nom de Lev Rebet, domicilié à Munich, au moyen d'un vaporisateur contenant de l'acide prussique. Se servant d'une arme perfectionnée du même genre, un pistolet à double canon chargé de cyanure de potassium, il a tué le 15 octobre 1959 Stefan Bandera, président de l'organisation des nationalistes ukrainiens, qui vivait lui aussi à Munich (L'organisation des nationalistes ukrainiens fait partie du « Bloc des nations anti-bolchévistes », de même que le Front national bulgare, le Comité national tchèque, le Mouvement pour la libération de l'Estonie, le Front de libération roumain, etc.). D'autre part, Stachinsky s'était livré pour ses mandants soviétiques à des recherches de renseignements qui tombent sous le coup de l'article 100 (alinéa e) du code pénal allemand et sont qualifiées « d'actes de trahison ».

Le procès Stachinsky a suscité une vive attention, aussi bien en Allemagne que hors du pays. Le procureur général Kuhn s'exprima dans les termes suivants dans son réquisitoire, sur les raisons pour lesquelles cette affaire connaissait un tel retentissement :

L'organisation au service de laquelle se trouvait l'accusé n'était pas un groupe d'extrémistes politiques ne méritant pas d'être pris au sérieux, mais bien le Comité pour la sûreté de l'Etat du Conseil des ministres de l'Union soviétique, le K.G.B. Telle est la démonstration inquiétante et effrayante qu'ont apportée les présents débats. C'est cela, et rien d'autre, qui fait de cette affaire un procès à sensation. L'accusé, ses actes et sa faute passent complètement à l'arrière-plan devant le fait proprement stupéfiant que l'initiative et la préparation de ces attentats sont imputables à un organisme d'Etat du niveau le plus élevé. Sous ce jour l'accusé fait figure de modeste exécutant, voire de bourreau officieux, ce qui correspond d'ailleurs à la réalité. Il n'est pas question de sous-estimer la gravité de ses actes, mais de placer dans sa véritable perspective la part qu'il a prise aux attentats.

Comment Stachinsky est-il tombé entre les mains de la justice allemande longtemps après avoir commis ces assassinats? Après de longs préparatifs, il avait réussi à s'enfuir avec sa femme de Berlin-Est à Berlin-Ouest le jour de l'enterrement de leur unique enfant, le 12 août 1961. Arrivé là, il se livra à un service de la police américaine par l'entremise de la préfecture de police. Il fut alors transféré en Allemagne de l'Ouest, où son procès fut instruit. Pendant l'instruction, il fit des aveux circonstanciés — comme il s'y était résolu dès l'origine; il exposa de manière détaillée l'exécution de ses crimes, aussi bien que ses relations avec le service soviétique de la sûreté nationale. Il rapporta entre autres choses que, après l'assassinat de Bandera, l'Ordre de la bannière rouge lui fut remis à Moscou par le personnage considérable qu'est Chélépine, directeur du K.G.B., « pour la bonne exécution d'un ordre important du gouvernement ». Le diplôme était signé notamment par Vorochilov, chef de l'Etat. La remise de cette décoration dut cependant rester secrète, et contrairement à l'habitude ne fut pas mentionnée par la *Pravda*. Stachinsky reçut plus tard un certificat du K.G.B., qui confirmait sa mission et sa récompense sous une forme déguisée; il en remit l'original au tribunal, qui considéra son authenticité comme certaine. Tous les chefs d'accusation et les aveux spontanés de Stachinsky furent soumis à un examen très consciencieux par les autorités pénales allemandes, en raison de leur portée extraordinairement grave. Ces aveux étaient presque tous contrôlables, et ils se révélèrent exacts jusque dans les moindres détails pour autant qu'on put les vérifier, ce qui incita le président de la troisième chambre pénale à déclarer ce qui suit dans l'exposé oral des motifs du jugement:

Ce procès criminel a malheureusement prouvé de manière concluante que la « coexistence » et la « légalité socialiste » n'excluent en aucune manière le « terrorisme individuel »; on reconnaîtra là trois expressions tirées du vocabulaire communiste. Le stalinisme est mort; mais les actes de terrorisme individuel demeurent. Le changement qui s'est produit n'a rien de commun avec la légalité. Les services secrets soviétiques n'assassinent plus aujourd'hui selon leur propre arbitraire. On ne tue plus que sur ordre exprès du gouvernement. Le meurtre politique est, pour ainsi dire, devenu une institution. Une partie civile du procès cite à bon droit les *Conversations avec Staline* de Djilas, dans lesquelles il est dit: « Le monde de Staline n'a pas disparu, son essence... s'est maintenue intacte ». La terreur individuelle menace maintenant ceux qui font obstacle aux plans de rapatriement du régime soviétique.

Or Rebet et Bandera étaient de ceux-là.

Après l'audition des témoins par le tribunal, le procureur général requit une peine de réclusion perpétuelle pour les deux

meurtres, et de trois ans de prison pour les actes de trahison, en vertu de l'article 100 (alinéa e) du code pénal fédéral, et de l'article 7 de l'annexe A au traité relatif aux troupes stationnées dans le pays (*Truppenvertrag*). Le défenseur demanda au tribunal de déclarer l'accusé coupable seulement de complicité de meurtre et de trahison. Par une décision au premier abord surprenante, le tribunal se rangea aux conclusions de la défense et condamna l'inculpé à une peine globale de huit ans de réclusion. Il formula comme suit les motifs qui l'avaient conduit à qualifier de simple complicité les attentats contre la vie humaine commis par Stachinsky:

Le tribunal, après avoir attentivement examiné la jurisprudence et la doctrine, se range à l'opinion de la défense: l'accusé, dans un cas comme dans l'autre, n'a pas été l'auteur principal du meurtre, bien qu'il ait commis seul les actes qui ont provoqué la mort des victimes; il n'a été qu'un instrument, un complice. Les auteurs, c'est-à-dire les meurtriers, sont ceux qui ont organisé les attentats sous leur propre responsabilité et jusque dans les moindres détails, en désignant les victimes et en fixant le lieu et l'heure des crimes ainsi que leur déroulement, puis ont chargé l'accusé de l'exécution des actes en ne lui laissant qu'une liberté d'action très réduite. Stachinsky s'est strictement conformé à ces instructions.

En droit, ses mandants portent donc l'entière responsabilité de ses actes. En tant que titulaire de hautes fonctions sur le territoire d'une puissance étrangère, ils échappent à l'action de notre justice bien qu'en fin de compte personne n'échappe à son juste châtement. Pour ce qui est de l'accusé, de nombreux auteurs soutiennent que celui qui accomplit un acte de sa propre main doit en tout cas être condamné comme auteur principal. Cette thèse semble à première vue convaincante, mais examinée de plus près elle appelle de sérieuses réserves. La principale des objections a déjà été reconnue avec une unanimité étonnante par tous ceux qui ont été mêlés à ce procès, même par les plaignants, qui pourtant ne sont pas des juristes: depuis que des Etats modernes préparent des meurtres politiques, les ordonnent et mettent certains de leurs ressortissants en condition idéologique de les perpétrer, l'homme qui doit vivre dans une telle atmosphère de prison se trouve dans une situation spéciale; son pays qualifie de méritoires et de nécessaires des actes que tous les Etats civilisés condamnent et poursuivent comme des crimes. Cela se vérifie dans les relations entre Etats, de même que lors d'un changement du régime national. Souvenons-nous de l'Allemagne nationale-socialiste et de ses Eichmann. Ceux qui opposent une résistance morale à de telles puissances négatives restent isolés dans la foule. Ceux qui s'y soumettent succombent à un conditionnement de masse habile, irrésistible et dirigé par le pouvoir lui-même; ils ne sont pas entraînés par les motivations de la criminologie courante. La théorie objective à laquelle le tribunal a fait allusion ne prend pas suffisamment ces faits en considération. Elle pose comme postulat que nous vivons encore dans un monde stable soumis à une seule morale. Cela nous ne pouvons pas l'accepter.

Le Tribunal fédéral n'a d'ailleurs jamais souscrit à cette thèse. Bien au contraire, toutes ses chambres pénales ont toujours jugé que celui

qui commet un acte de sa propre main peut n'être qu'un complice. C'est ainsi qu'en ont jugé, en 1961 et 1962, les première et quatrième chambres pénales. La cinquième chambre y a ajouté une considération importante, que nous reconnaissons aussi comme juste: l'acte lui-même doit être pris en considération, pour apprécier le degré de culpabilité de l'auteur. Cela n'est en rien à la charge de l'accusé. Celui-ci n'est pas un individu du genre Eichmann, qui a suivi son Führer avec joie. Il était, à cette époque, comme l'a exprimé une des parties civiles, un pauvre diable qui obéissait automatiquement et se trouvait dans une grande confusion d'esprit. Il a, dans son for intérieur, repoussé ces actes réglés jusque dans leurs moindres détails, il n'y était pas librement consentant, il n'y était pas intéressé comme l'eût été un criminel à gages, il s'est contenté de calmer sa conscience comme il l'a pu; il ne brûlait pas d'agir, même si malheureusement il a réussi. Il a été, typiquement, l'instrument employé à de mauvaises fins par des meneurs haut placés, un complice, un homme de main au vrai sens du mot. C'est pourquoi il est juste et convenable de ne le condamner qu'en tant que complice. Il n'en résultera aucun relâchement des principes de la jurisprudence touchant au meurtre.

La condamnation de Stachinsky pour simple complicité de meurtre ne fut pas acceptée sans conteste dans le monde des juristes allemands, car la sentence était fondée sur ce qu'on nomme la doctrine *subjective* de la participation, alors que d'éminents pénalistes souscrivent à la doctrine *objective*. Celle-ci, pour distinguer entre l'auteur principal et le complice, ne tient aucun compte de l'élément intentionnel chez l'exécutant. Dans cette doctrine, ce qui compte, ce sont les faits et le degré auquel chacun a participé à l'action. Le critère décisif étant dans ce cas la conduite de l'action chez l'auteur et l'absence d'une telle conduite chez les complices. Dans l'exposé écrit des motifs, le tribunal a exposé la doctrine de l'objectivité matérielle de la participation de façon plus détaillée qu'il ne l'avait fait dans l'exposé oral; il lui a, entre autres choses, opposé ce qui suit:

Nous ne rechercherons pas si cette théorie ne voit pas simplement dans la conduite de l'action de critère déterminant, et n'a donc pas de ce critère une conception beaucoup trop étroite dans laquelle il serait impossible de tenir compte des facteurs psychologiques et des pressions ou contraintes qui ont pu s'exercer. L'exécution de l'acte fournirait un moyen commode de distinguer entre l'auteur principal et le complice. Mais en même temps cette conception risquerait, chose grave, de simplifier par trop, et du même coup de ne pas faire justice de la manière la plus équitable possible à chacun de ceux qui ont participé à l'acte criminel... La doctrine objective emporterait peut-être plus facilement notre adhésion s'il n'y avait à juger que des individus ayant cédé à des motivations criminologiques courantes, dans le cadre de conceptions morales essentiellement communes à tous et de conditions politiques et nationales stables. Mais cette théorie oublie qu'une telle situation n'est plus celle que d'une partie seulement des criminels d'aujourd'hui. Il est vrai que le meurtre

politique a toujours existé, en Allemagne comme ailleurs dans le monde. Récemment cependant certains Etats se sont mis, sous l'influence de doctrines politiques extrémistes — et cela a été le cas en Allemagne sous le national-socialisme —, à préparer systématiquement des meurtres politiques ou des meurtres collectifs et à en ordonner l'exécution. Quand un crime de cette nature est commandé par une autorité officielle, les exécutants sont de simples sous-ordres chez qui on ne trouve aucune des motivations habituelles de la criminologie, ni aucun des mobiles personnels qui leur seraient assimilables. Ils se trouvent plutôt dans la situation morale profondément troublante et quelquefois sans issue d'hommes chargés d'exécuter les crimes les plus condamnables, et cela par leur propre gouvernement qu'une propagande habile présente comme une autorité infail-
lible.

LES ÉLECTIONS EN AMÉRIQUE LATINE: PARAGUAY, NICARAGUA, ARGENTINE et PÉROU

Introduction

Dans le cadre de ses travaux qui tendaient à définir les aspects essentiels et les principes fondamentaux de la Primauté du Droit, le Congrès international de juristes réuni à New-Delhi en janvier 1959 avait adopté les *Conclusions* suivantes concernant les fonctions du pouvoir législatif:

Dans une société libre vivant sous un régime de légalité, la fonction du pouvoir législatif consiste à créer et à maintenir les conditions propres à développer la dignité de l'homme. Cette dignité exige, non seulement la reconnaissance des droits civils et politiques de l'homme, mais encore l'établissement de conditions sociales, économiques et culturelles qui sont indispensables au plein épanouissement de sa personnalité.

Les mêmes *Conclusions* précisaient que pour répondre aux tâches ainsi définies, les assemblées législatives devaient être « élues démocratiquement et soustraites aux manœuvres de l'Exécutif, aussi bien dans la manière dont elles sont élues que de toute autre façon ». Une « élection démocratique » suppose la liberté et l'universalité du suffrage, de telle sorte que les résultats du vote soient le reflet sincère de l'opinion populaire.

Le droit de vote a été reconnu comme étant l'un des droits fondamentaux, et à ce titre il est mentionné à l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Aux termes de l'alinéa 3 de cet article:

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

Du point de vue de la Primauté du Droit, il est essentiel que les normes ainsi définies soient respectées d'un bout à l'autre de la procédure électorale: lors de l'établissement des listes électorales et de la fixation du jour des élections, lors du choix par les partis de leurs candidats, lors de l'enregistrement des déclarations de candidatures, lors de la campagne électorale, lors du scrutin lui-même, du dépouillement des votes, de la proclamation et de la ratification des résultats, lors enfin de l'entrée en fonctions des candidats élus.

Au cours de l'année 1963, des élections ont eu ou auront lieu dans plusieurs pays d'Amérique latine pour la désignation du président, du vice-président et des membres des Chambres. Parmi ces pays, le Paraguay, le Nicaragua, l'Argentine et le Pérou se distinguent par certains traits qui peuvent intéresser les lecteurs de ce *Bulletin*.

1. Paraguay

Des élections ont eu lieu au Paraguay le 10 février 1963. Suivant les prévisions, le président Stroessner a été réélu. L'état d'urgence qui existait dans le pays a été levé la veille des élections (9 février) et rétabli le lendemain (11 février). Les conditions dans lesquelles se sont déroulées les élections sont un chapitre intéressant dans l'histoire de la lutte pour la sauvegarde des droits de l'homme au Paraguay, et il vaut la peine d'en conter les détails.

Après le coup d'Etat qui avait chassé le président Federico Chaves en 1954, le Congrès avait désigné pour assurer l'intérim de la présidence M. Thomas Romero Pereyra. Celui-ci fit immédiatement procéder à des élections, qui eurent lieu le 11 juillet 1954 et portèrent au pouvoir le général Stroessner. La façon dont ces élections s'étaient déroulées fut sévèrement critiquée et souleva une indignation générale. Stroessner fut cependant réélu aux élections générales de 1958 pour un mandat de cinq ans qui venait à expiration en février 1963. A son assemblée générale tenue le 22 septembre 1962, le parti révolutionnaire (*Partido colorado*) décida de présenter Stroessner comme candidat à la présidence. Ce choix fut vivement critiqué par les forces politiques de l'opposition, qui considéraient que cette candidature de Stroessner à un troisième mandat présidentiel équivalait à une seconde réélection,

interdite par la Constitution du Paraguay promulguée en 1940. Le gouvernement répondit en soulignant que la Constitution n'interdit que la réélection pour deux mandats complets, c'est-à-dire de cinq ans chacun; or le premier mandat du général Stroessner n'avait été que de quatre ans, puisqu'il prenait la suite du président Federico Chaves. L'article 47 de la Constitution paraguayenne dispose en effet que: « Le président de la République exercera ses fonctions pendant cinq ans, et pourra être réélu pour un nouveau mandat. »

Les forces politiques de l'opposition, qui comprennent le parti libéral, le parti révolutionnaire fébrériste et le mouvement social-démocrate chrétien, avaient précédemment adressé au président Stroessner une note en date du 7 février 1962, dans laquelle ils déclaraient qu'ils ne participeraient aux élections générales de 1963 que « si la régularité démocratique de la campagne électorale était garantie par la levée de l'état d'urgence et par une amnistie générale prenant effet le 15 mars 1962 au plus tard ». La dite note ajoutait: « Au cas où les mesures précitées ne seraient pas prises par le gouvernement dans les délais indiqués, cette attitude serait interprétée comme la preuve que vous n'avez pas l'intention ou le pouvoir de tenir les promesses que votre gouvernement a formulées. Les forces politiques que nous représentons déclineront alors toute responsabilité dans cet ajournement d'un retour à des formes institutionnelles normales, qui retient aujourd'hui l'attention de notre peuple et que toute l'Amérique attend. »

La réponse du président Stroessner ne se fit guère attendre. Pour ce qui est de la promulgation d'une loi d'amnistie générale, il déclara que c'était une question relevant de la compétence du Congrès et que celui-ci ne se réunirait pas avant le mois d'avril. Quant à l'état d'urgence, au lieu de le supprimer il en décréta la prolongation pour une nouvelle période de 90 jours.

La situation prit alors un tour inattendu. Un groupe de jeunes dirigeants du parti libéral déclara nécessaire que ce parti participe aux élections générales. A cette fin une assemblée extraordinaire du parti fut convoquée. Le 10 septembre 1962, cette assemblée décida de constituer un « Directoire révolutionnaire du parti libéral » qui aurait mandat d'organiser la participation du parti aux élections de février 1963. Le Directoire du parti libéral, de tendance abstentionniste, voyant qu'un nouvel organe se disant « révolutionnaire » cherchait à le supplanter, saisit la Commission électorale centrale d'un recours afin d'être reconnu comme étant seul à représenter légalement le parti libéral. Bien entendu la Commis-

sion électorale centrale, organe de l'administration du général Stroessner, reconnu comme représentant du parti libéral le nouveau Directoire « révolutionnaire », que l'ancienne direction du parti considère comme le suppôt de la dictature et soupçonne de vouloir simplement donner une apparence de légalité et de sincérité à la consultation électorale de février 1963. Les jeunes membres du Directoire « révolutionnaire » répondent que, vu la situation dans laquelle se trouve actuellement le pays, il n'y a pas d'autre choix que de combattre sur le seul front qui soit ouvert, et que le meilleur moyen de défendre l'idéal de la démocratie est d'organiser sur des bases légales l'opposition au gouvernement. Ils espèrent obtenir la représentation que la loi électorale reconnaît à la minorité et, ayant ainsi pris pied au Parlement, engager la lutte pour la restauration des institutions démocratiques.

Pour apprécier le résultat des élections générales du 10 février 1963, on doit également tenir compte des données suivantes. D'abord, près d'un tiers de la population totale du pays, qui est de 1.800.000 habitants, est actuellement en exil en Argentine, au Brésil ou en Uruguay, et beaucoup des chefs des partis d'opposition sont réfugiés à l'étranger. Il y a au Paraguay, plus que dans aucun autre pays d'Amérique latine, une vieille tradition de régimes dictatoriaux qui n'est guère favorable à la formation civique du peuple. D'autre part la situation économique du pays est désespérée, et le peuple n'a que trop tendance à attendre le miracle d'un dictateur prodigue en promesses démagogiques. Ces facteurs ont eu une influence certaine sur les résultats du vote. Ajoutons que 710.000 personnes (hommes et femmes) étaient inscrites sur les listes électorales, et que la participation au vote a été de l'ordre de 70%. Rappelons que le gouvernement avait suspendu l'état d'urgence la veille des élections, mais l'a rétabli le lendemain.

2. Nicaragua

Cette république d'Amérique Centrale a été également en février dernier le théâtre d'élections générales pour la désignation du président, du vice-président, et des membres des deux Assemblées. De nombreux partis politiques ont pris part à la compétition électorale. Seul le parti conservateur de Fernando Agüero, qui est un élément important de l'opposition, s'est tenu à l'écart. Les critiques les plus importantes qui aient été formulées concernent la loi électorale, et elles portent sur deux points.

1° En premier lieu, on critique la composition des juridictions compétentes en matière électorale. Ces juridictions sont: le

Tribunal électoral suprême (art. 14 de la loi électorale), le tribunal électoral départemental (art. 21) et les tribunaux électoraux locaux (art. 27), qui ont l'entière responsabilité du contrôle des opérations électorales.

Ces diverses instances sont composées de cinq membres chacune, dont trois appartiennent au parti du gouvernement et deux aux partis d'opposition les plus importants. Les trois membres du Tribunal électoral suprême qui représentent le parti du gouvernement sont désignés, l'un par une décision des deux chambres du Congrès prise à la majorité absolue, le second par décision de la Cour suprême de Justice, et le troisième « par le parti politique qui a obtenu le plus grand nombre de voix lors des précédentes élections à la présidence » (art. 14), autrement dit par le parti qui a élu Luis Somoza Debayle, actuellement président du Nicaragua.

Les membres des tribunaux départementaux sont désignés comme suit: le Tribunal électoral suprême nomme le président et l'un des juges; un autre juge est élu par le parti gouvernemental, et les deux autres par les partis d'opposition ayant la plus large audience électorale.

Enfin, les membres des tribunaux locaux sont désignés de la manière suivante: le président et un juge sont nommés par le tribunal départemental, un juge par le parti gouvernemental, et les deux autres juges par les deux partis d'opposition les plus importants.

On voit ainsi que tout le système électoral est aux mains du gouvernement, qui dispose de trois voix contre deux à chaque niveau. L'opposition considère ce système comme dangereux, du fait que rien ne garantit l'impartialité des représentants officiels. La question est d'autant plus grave que ces juridictions sont responsables du recensement des voix. C'est le Tribunal suprême, en particulier, qui arrête les chiffres définitifs de la consultation, en proclame les résultats, et déclare élus le président, le vice-président, les sénateurs et les députés (art. 107).

2° On reproche d'autre part à la loi électorale de ne prévoir aucun contrôle de l'authenticité des bulletins de vote, si ce n'est la vérification faite au bureau de vote par les scrutateurs des partis d'opposition. Rien n'assure que les bulletins comptés dans les bureaux de vote sont les mêmes que ceux qui sont dénombrés lors de la vérification définitive par le Tribunal électoral suprême. La loi électorale stipule seulement que le président (du tribunal électoral local) opposera un cachet au verso de chaque bulletin (art. 76). L'opposition fait observer qu'il n'existe aucune garantie

permettant aux représentants de l'opposition de s'assurer que les bulletins comptés lors du dépouillement final sont bien les mêmes que ceux qui ont été dépouillés après le scrutin dans les bureaux de vote. Cette lacune pourrait permettre aux représentants du gouvernement dans les juridictions électorales d'apposer le timbre d'identification sur des bulletins autres que ceux qui ont été recueillis dans les urnes.

C'est en raison de ces critiques portées contre la loi électorale que le parti conservateur traditionaliste avait demandé l'intervention sur les lieux de la Commission interaméricaine des droits de l'homme de l'Organisation des Etats américains. La Commission a envoyé plusieurs observateurs. Rien n'a encore été publié sur les résultats de leur mission.

Les élections ont eu lieu le 3 février 1963. Le Dr. René Schick, candidat officiel du gouvernement, a été élu à la présidence de la République. Le jour des élections fut marqué par de violentes bagarres, qui ont été brutalement étouffées par la Garde nationale commandée par le général Somoza Debayle, frère du président Luis Somoza Debayle. Le Dr. Fernando Agüero, chef du parti conservateur, avait été assigné à résidence à son domicile le 3 février. Cette mesure a été levée immédiatement après les élections.

3. Argentine

Le gouvernement argentin a annoncé que des élections générales pour la désignation des autorités nationales et provinciales auraient lieu le 23 juin prochain. Ces élections auront été précédées de l'une des crises institutionnelles les plus sérieuses que ce pays ait connu au cours de ses cent cinquante années d'indépendance.

Le gouvernement constitutionnel du président Arturo Frondizi avait convoqué le corps électoral à un scrutin national le 18 mars 1962. Ce jour-là, plus de 9.500.000 citoyens, hommes et femmes, se rendirent aux urnes pour élire 84 députés à la Chambre nationale des représentants et 12 gouverneurs de provinces. En outre, dans le district fédéral et dans dix-huit des vingt-quatre provinces, les assemblées (Sénat et Chambre des représentants) devaient être renouvelées. Les opérations électorales, ainsi que la campagne électorale qui les avait précédées, se sont déroulées dans la plus complète liberté.

Plusieurs partis politiques participèrent à la compétition. Les plus importants étant l'Union civique radicale intransigeante (UCRI) du président Arturo Frondizi, l'Union civique radicale

du peuple (UCRP), parti le plus important de l'opposition, et divers groupements politiques gravitant autour de l'ex-parti péroniste, qui suivent les directives de l'ancien dictateur Juan Péron, actuellement réfugié en Espagne, et sont principalement épaulés par les syndicats. Suivant les provinces, ces groupements empruntèrent des dénominations et entrèrent dans des alliances politiques distinctes. C'était la première fois depuis la destitution de Juan Péron que des péronistes se présentaient devant les électeurs. Dans la province de Buenos Aires, qui groupe presque le tiers de la population et de la richesse du pays, les péronistes présentèrent ouvertement leurs propres candidats.

Les élections se déroulèrent conformément au régime électoral en vigueur, et les partis politiques se conformèrent aux formalités requises par les lois électorales. Ils n'é mirent aucune objection à affronter dans la compétition les groupes d'obédience péroniste. L'Armée apporta son concours au moins indirect à la tenue des élections en assurant le maintien de l'ordre le jour du scrutin.

Le 19 mars 1962, le ministère de l'Intérieur annonçait que, d'après les résultats connus, les péronistes avaient enlevé les postes de gouverneurs dans les cinq provinces de Buenos Aires, Chaco, Tucuman, Rio Negro et Santiago del Estero, et qu'à la Chambre nationale des représentants ils obtenaient 43 sièges sur 192.

La réaction fut immédiate. Le président Arturo Frondizi, par un décret n° 2542 du 21 mars 1962, ordonna l'« intervention du gouvernement fédéral » dans les cinq provinces où les péronistes avaient triomphé. Sous le terme d'« intervention », la Constitution autorise le gouvernement fédéral à substituer des mandataires de son choix, nommés *interventores*, au gouverneur et autres autorités élues d'une province. L'article 3 du décret précisait que l'intervention affectait, non seulement les autorités provinciales et municipales déjà en fonctions, mais également celles qui avaient été élues le 18 mars. Cela revenait à tenir pour nuls les résultats des élections.

Une crise secoua alors le pays. L'Armée déposa le président Frondizi, et en application de la loi n° 252 sur la succession à la présidence, elle installa à sa place M. José Maria Guido, président du Sénat. M. Frondizi est encore actuellement en résidence surveillée dans l'île Martin Garcia, sur l'ordre du gouvernement qui est en fait entièrement soumis à l'Armée. Il n'a jamais accepté de démissionner ni de s'expatrier. Il ne nous appartient pas d'analyser dans la présente note les antécédents et les causes profondes de ces événements ni les différentes mesures prises par le gouvernement

en cette période critique. Disons seulement qu'après diverses épreuves de force entre différents secteurs des Forces armées, le pays s'achemine maintenant vers ce que l'on appelle en Argentine « la sortie électorale ».

Mais une grave crise affecte les institutions politiques. Le pouvoir exécutif a dissous le Congrès, créant ainsi un vide du pouvoir législatif. Les Forces armées interviennent ouvertement dans la direction des affaires politiques. L'influence permanente de l'ex-dictateur détermine l'orientation des masses péronistes, apparemment favorables à un régime autoritaire. Les partis démocratiques cherchent leur voie. Une ambiance d'incrédulité et de méfiance pèse sur le pays. Telles sont les conditions dans lesquelles devra se faire la « sortie électorale ».

La malheureuse expérience de la dictature de Péron, qui a pris fin en septembre 1955, et l'annulation des élections du 18 mars 1962, sont d'un sombre présage pour la consultation qui doit avoir lieu en juin 1963.

L'attention se porte principalement sur deux des plus importants aspects du problème: les mesures de discrimination prises à l'encontre des communistes et des péronistes, et le scepticisme devant les assurances que les résultats du vote seront respectés, quels qu'ils soient.

Il est évident que, même si les principes sur l'organisation des Assemblées législatives rappelés dans l'introduction au présent article sont respectés, des élections ne suffiront pas à dénouer la crise dans laquelle le pays est actuellement plongé. Le respect formel de la légalité n'est pas une condition suffisante à la Primauté du Droit. Il faut que tous les citoyens, et en premier lieu les gouvernants, soient pénétrés par le respect des institutions. C'est à ce prix seulement que régnera l'harmonie sur laquelle est fondée l'existence d'une nation. Pour l'Argentine, c'est son existence même qui est en jeu.*

4. Pérou

Le 10 juin 1962, des élections générales ont eu lieu au Pérou pour la désignation du président de la République, des sénateurs et des députés. Elles se déroulèrent sous la protection des Forces armées péruviennes, qui, quelques mois auparavant, avaient pris

* Depuis que cet article a été rédigé, un coup d'état contre le gouvernement du président José Guido a été tenté sans succès par certains éléments de l'Armée le 2 avril 1963.

position sur la question de la tenue des listes électorales. Elles proposaient que les documents à produire pour l'inscription sur les listes électorales soient le livret militaire ou la carte d'identité nationale. Les autorités compétentes avaient accepté cette suggestion. Les élections se déroulèrent en général d'une façon normale. Trois partis se partagèrent la majorité des suffrages: l'Alliance populaire révolutionnaire américaine (APRA), l'Action populaire, et l'Union nationale odriiste (UNO) dirigée par le général Manuel A. Odria, ex-président et dictateur. Aucun des trois partis ne représentait la majorité absolue du corps électoral. Or, aux termes de l'article 135 de la Constitution du Pérou: « Le président de la République est élu au suffrage direct ». Aux termes de l'article 138: « Pour être proclamé président de la République par le jury national des électeurs, il faut avoir obtenu la majorité relative des suffrages, à condition que cette majorité soit au moins égale au tiers des suffrages exprimés. Si aucun des candidats n'obtient la majorité requise, le jury national des électeurs rend compte au Congrès du résultat du scrutin. Dans ce cas, le Congrès procède à l'élection du président parmi les trois candidats qui avaient obtenu le plus grand nombre de suffrages valables. »

Outre qu'aucun des candidats n'avait obtenu la majorité requise, l'Alliance populaire (APRA) annonça que son candidat, Victor Haya de la Torre, s'était heurté au veto des Forces armées. L'exclusive que l'Armée portait depuis bientôt trente ans contre l'APRA et son candidat s'était d'ailleurs manifestée avant les élections. Le Congrès était donc devant l'alternative, ou de déférer au veto de l'Armée et choisir entre les deux autres candidats, ou de garder entière sa liberté de choix.

Les dirigeants des trois partis se réunirent plusieurs fois dans l'espoir de s'entendre sur la désignation du futur président. Le parti de l'Action populaire, dirigé par M. Fernando Belaunde Terry, interrompit les négociations, et réclama la désignation immédiate d'une commission des bons offices pour choisir le candidat qui serait présenté au Congrès. Entre temps, M. Haya de la Torre (APRA) et le général Odria (UNO) avaient conclu un accord aux termes duquel ce dernier serait élu président par le Congrès, avec l'appui de l'APRA, lors de la séance qui devait avoir lieu le 28 juillet 1962.

Le 13 juillet, le commandement conjoint des Forces armées publia une déclaration dans laquelle il affirmait que des fraudes électorales avaient été commises, mais que cependant la décision finale appartenait au Bureau national des élections. Cet organisme

approuva les élections qui s'étaient déroulées, estimant que rien ne permettait de les déclarer frauduleuses comme l'avaient prétendu les Forces armées. Presque en même temps le cabinet démisionnaire. Il ne restait plus que 10 jours avant l'expiration du mandat constitutionnel du président sortant, Manuel Prado. Le 18 juillet, les Forces armées déposèrent le président Prado et déclarèrent les élections nulles, pour le motif que des manœuvres frauduleuses avaient été commises par des fonctionnaires de l'administration et du Bureau national des élections. Une junta militaire fut constituée. L'un de ses membres, le général Ricardo Perez Godoy, fut investi des fonctions de président de la République et prêta serment en cette qualité. Le gouvernement de fait décréta immédiatement après que des élections à la présidence auraient lieu le deuxième dimanche de juin 1963. La junta fit savoir que tous les partis politiques bénéficieraient d'un traitement équitable lors de ces élections. Le président Prado fut consigné à bord d'un navire de guerre, puis remis en liberté peu après.

Par ailleurs, la junta militaire créa une commission chargée de rédiger une nouvelle loi électorale. Cette commission est composée de sept membres, représentant respectivement la Cour suprême, le barreau, les Facultés de droit de l'Université catholique et de l'Université San Marcos, et les trois principaux partis politiques, dont l'APRA. Les représentants des partis politiques ont voix consultative, mais non délibérante. Au début de janvier 1963, la junta militaire décréta l'état d'urgence dans tout le pays et fit arrêter plus de trois cents personnes. Pour justifier cette mesure, elle alléguait l'existence d'un vaste complot dirigé par les forces communistes et certains secteurs extrémistes de l'APRA.

La situation sociale du pays a été troublée par plusieurs grèves dans l'industrie minière. Les grands partis adoptent des attitudes difficilement compatibles avec l'intérêt général. Dans l'Armée même, il existe des tendances révolutionnaires dont les tenants mettent en doute la capacité des politiciens à diriger le pays à l'époque contemporaine. Et surtout l'Armée dispose de pouvoirs pratiquement illimités. Tous ces éléments vont peser sur les prochaines élections. Dans ces conditions, il s'agit avant tout de savoir si les Forces armées tiendront leur engagement de laisser aux partis une entière liberté d'action et de respecter les résultats des élections, ou si elles s'institueront les juges suprêmes de la compétence électorale comme au 18 juillet 1962.

Le 3 mars 1963, le général Ricardo Perez Godoy, président de la junta, a été destitué par l'Armée et remplacé par le général

Nicolas Lindley Lopez. Le commandement militaire, dans un communiqué, a réaffirmé sa foi dans la démocratie, son respect des lois et sa volonté de faire procéder à des élections dans le courant de juin. En dépit de ces assurances, la destitution du général Perez Godoy est un signe de plus de l'instabilité politique du Pérou.

Les événements que nous avons rapportés montrent que les dirigeants politiques comme les chefs militaires devront montrer une grande prudence et un profond sens des responsabilités au cours des six prochains mois. C'est à cette condition seulement que l'on peut espérer voir les prochaines élections marquer la renaissance des institutions démocratiques du Pérou.

Conclusion

Les situations que nous avons brièvement analysées nous amènent à faire quelques réflexions sur l'authenticité des élections.

En cette matière, les impératifs de la Primauté du Droit peuvent être méconnus de deux façons :

Ou bien ils sont directement et ouvertement violés par la loi : c'est par exemple le cas où la loi contient des dispositions discriminatoires ;

Ou bien ils sont tournés, et une loi excellente en elle-même est appliquée d'une façon tendancieuse ; c'est par exemple le cas où la loi pose le principe du droit pour tout citoyen de voter, et où ce principe n'est pas respecté dans la pratique ; ces violations de fait peuvent revêtir autant de formes qu'il y a d'étapes dans les opérations électorales ; la fraude peut porter sur les opérations préalables au scrutin, sur le scrutin lui-même, sur le dépouillement et le recensement des suffrages ; enfin les droits électoraux peuvent être violés après même que les résultats de la consultation ont été publiés, quand ces résultats sont annulés par une décision du gouvernement ou par l'effet d'un coup d'État, comme il est arrivé en Argentine et au Pérou.

Toutes ces falsifications sont l'indice d'un malaise social sérieux et profond. Il est bien certain qu'un respect purement formel des lois n'est pas une garantie suffisante du respect de la Primauté du Droit. Le principe de la légalité a des exigences plus profondes. Lorsque l'on parle d'élections « honnêtes », comme dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, on pense à des réalités, à des faits et à des droits effectifs. On envisage une participation

active et consciente du citoyen, par l'intermédiaire de ses dirigeants, à la direction politique du pays. Tout cela présuppose l'accomplissement d'une œuvre permanente et fréquemment oubliée de formation et d'éducation civique par le gouvernement et les centres éducatifs, et aussi par les partis politiques. Telle est la base sur laquelle doit reposer l'éducation du citoyen en ce qui concerne la loi et la liberté d'autrui. Si ces conditions fondamentales et élémentaires ne sont pas remplies, la simple apparence de la légalité ou le simple accomplissement de certaines formalités extérieures sont dépourvus de toute valeur.

LE RÉGIME MILITAIRE EN BIRMANIE

Les événements de Birmanie ont éveillé certaines craintes chez les juristes du monde entier. Dans un communiqué de presse publié le 7 août 1962, la Commission internationale de Juristes a exprimé l'inquiétude qu'elle éprouvait au sujet de l'évolution de tout le système juridique de la Birmanie, et elle a indiqué qu'elle se féliciterait de tous éclaircissements qui seraient fournis sur l'attitude du gouvernement birman actuel en ce qui concerne la Primauté du Droit.

Saisie de nombreuses demandes d'information la Commission internationale de Juristes, en vue de donner une suite à son communiqué de presse, a envoyé en novembre 1962 un éminent juriste australien, M. Edward St. John, avocat et conseiller royal, en mission en Birmanie pour examiner la situation. Les lignes qui suivent sont basées avant tout sur le rapport de M. St. John.

Le 2 mars 1962, un coup d'Etat permit sans effusion de sang à un groupe d'officiers commandés par le général Ne Win de prendre le pouvoir dans l'ensemble de l'Union birmane. Le président de l'Union U Win Maung, le premier ministre U Nu et les membres de son gouvernement, le président de la Cour suprême U Myint Thein, et d'autres personnalités importantes telles que les leaders au Parlement de la minorité Shan, soit une centaine de personnes au total, furent arrêtés.

Il semble que le président de la Cour suprême, le premier ministre et les membres de son cabinet aient été gardés à vue au Quartier général de l'armée, tandis que le reste des détenus étaient

mis en prison. Pour autant que l'on sache, ces personnes ont été correctement traitées pendant leur détention. L'un des détenus, Soa Shwe Thaike, ancien président de l'Union, mourut en captivité, mais apparemment son décès était dû à des causes naturelles.

Il peut être utile de s'arrêter un instant à l'examen des causes de cette intervention militaire. Sans doute certaines d'entre elles étaient-elles liées à des problèmes très anciens dans l'histoire de la Birmanie. Mais l'absence d'une tradition démocratique fortement établie, l'inexpérience des leaders politiques et l'incompétence et la corruption de l'administration ont été également des facteurs essentiels. L'ensemble de ces facteurs, combiné avec une scission dans la Ligue anti-fasciste pour la liberté du peuple, auparavant toute-puissante, devait amener l'installation d'une dictature militaire. Sans doute U Nu lui-même avait-il une réputation de grande intégrité, mais il avait trop souvent laissé le gouvernement entre les mains de gens moins scrupuleux. On peut également compter parmi les causes directes du coup d'Etat le malaise provoqué par les tentatives d'U Nu pour imposer le bouddhisme comme religion d'Etat, et les pressions de minorités séparatistes qui menaçaient la sécurité de l'Etat. Il semble que l'Armée ait craint qu'U Nu refusât de prendre les mesures énergiques que réclamait la situation.

Après avoir pris le pouvoir, l'Armée prononça la dissolution du Parlement. Depuis lors, ses chefs gouvernent le pays par le moyen de décrets-lois. La Constitution de 1947 n'a été ni abrogée ni suspendue; mais comme les décrets-lois n'ont aucune valeur au point de vue constitutionnel, leur mise en vigueur équivaut à une mise en sommeil de la Constitution.

La nature du régime politique actuel est clairement mise en lumière par un examen rapide de quelques décrets-lois.

Déclaration et notification n° 20

(9 mars 1962)

Investiture du président du Conseil révolutionnaire

Par la présente, il est déclaré et notifié que le Conseil révolutionnaire investit le président du Conseil révolutionnaire de tous les pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires, avec effet à compter du 2 mars 1962.

Sur ordre,
le colonel Saw Myint,
membre du Conseil révolutionnaire
de Birmanie

Déclaration et notification n° 22

(12 mars 1962)

Le président du Conseil révolutionnaire déclare et notifie ce qui suit :

Aussi longtemps que la présente Déclaration restera en vigueur, il est substitué aux mots « président de l'Union » dans le texte des lois actuellement en vigueur les mots : « président du Conseil révolutionnaire ».

La présente ordonnance aura effet à compter du 2 mars 1962.

le général Boh Ne Win,
président du Conseil révolutionnaire

Sur ordre,
le colonel Saw Myint,
membre du Conseil révolutionnaire

Déclaration n° 28 du Conseil révolutionnaire

(30 mars 1962)

Le président du Conseil révolutionnaire déclare ce qui suit :

Aussi longtemps que la présente déclaration sera en vigueur, l'expression « Gouvernement révolutionnaire » sera substituée à l'expression « le Cabinet » ; l'expression « président du Gouvernement révolutionnaire » remplacera celle de « premier ministre », et l'expression « membre du Gouvernement révolutionnaire » celle de « ministre », dans le texte des lois actuellement en vigueur.

le général Boh Ne Win,
président du Conseil révolutionnaire

Sur ordre,
le colonel Saw Myint,
membre du Conseil révolutionnaire

Le 30 avril 1962, le Conseil révolutionnaire publia une déclaration de politique générale intitulée *La voie de la Birmanie vers le socialisme*. Ce texte énonce des objectifs qui sont ceux du socialisme traditionnel plus que du marxisme. La démocratie devra évoluer en se donnant pour fin de faciliter et consolider les progrès du socialisme. Voici quelques-uns des points principaux en matière de politique générale :

1. Le Conseil révolutionnaire de l'Union birmane ne pense pas que l'homme puisse être libéré des aliénations sociales aussi longtemps qu'il existera des systèmes économiques pernicieux dans lesquels l'homme exploite l'homme et vit du produit de telles spoliations. Le Conseil croit que cela n'est possible que si l'on met fin à l'exploitation de l'homme par l'homme, et que si l'on établit un système économique socialiste basé sur la justice. C'est à cette seule condition que tous les hommes, sans distinction de race ou de religion, pourront être libérés de toutes les calamités sociales, et de leurs soucis de nourriture, d'habillement et de logis, et seront en état de résister aux tentations, car la faim n'est pas de bon conseil, comme le rappelle un proverbe birman ; ce n'est qu'à cette seule condition qu'une société d'abondance pourra être créée, et que tous les gens pourront être heureux et sains d'esprit et de corps.

Fermement pénétré de ces principes, le Conseil révolutionnaire est fermement résolu à s'engager dans la voie du socialisme, la main dans la main avec le peuple birman.

...
10. Dans le cadre de la planification socialiste, les branches essentielles de l'économie telles que la production industrielle et agricole, la distribution des produits, les transports, les communications, le commerce extérieur, etc., devront être nationalisées. Les entreprises nationalisées seront la propriété de l'Etat, de sociétés coopératives ou autres collectivités. La propriété d'Etat sera la base de l'économie socialiste...

...
13. Un Etat démocratique et socialiste sera constitué à charge d'édifier une économie conforme au bien de tous. Un Etat démocratique et socialiste a pour premier souci de fonder son économie sur des bases solides. Les paysans et les ouvriers ont leur place à l'avant-garde dans la défense d'un Etat démocratique et socialiste; mais les classes moyennes, et tous ceux qui sont disposés à travailler avec honnêteté et loyauté pour le bien commun, y ont aussi leur place.

...
14. ... Dans l'Union birmane aussi, on a cru que la démocratie parlementaire pouvait permettre d'atteindre les buts du progrès socialiste. La « démocratie parlementaire » birmane n'a pas seulement failli à cette tâche; par ses défauts, ses faiblesses, ses abus et l'absence d'une opinion publique avertie, elle a perdu de vue les buts du socialisme et s'en est écartée, jusqu'à ce qu'il devint évident qu'elle avait tout à fait tourné le dos au socialisme. La nation n'a aucune chance de parvenir au socialisme par la voie de la démocratie parlementaire telle que nous l'avons jusqu'à présent connue. Le Conseil révolutionnaire croit donc de son devoir de rechercher une forme de démocratie propre à favoriser et à consolider les progrès du socialisme, et adaptée aux conditions particulières de temps et de lieu.

...
Les entreprises privées nationales qui contribuent à la production du pays seront autorisées, sous réserve de restrictions normales et raisonnables.

...
19. Le Conseil révolutionnaire créera donc toutes organisations de masses et classes adaptées aux nécessités de la période transitoire, et il définira les formes d'organisation politique qui conviennent au pays.

Bien que cette déclaration de politique critique la démocratie parlementaire et affirme que le but du Conseil révolutionnaire est d'établir une économie socialiste fondée sur la justice, le socialisme que ses auteurs envisagent est très vague et échappe à une vision précise. Peut-être l'une des raisons pour lesquelles le Conseil révolutionnaire n'a pas réussi à rendre plus explicite sa philosophie politique, après la première conférence de presse qu'il avait tenue en mars 1962, est-elle que le Conseil ne sait pas très bien lui-même ce qu'il doit faire pour réaliser son programme.

Le 4 juillet 1962, le Conseil révolutionnaire a adopté la charte du parti socialiste progressiste birman, applicable pendant la

période transitoire d'édification. Il semble que l'objet de ce document soit de créer un parti unique d'inspiration strictement nationale. On a pu penser que la création d'un parti socialiste unique et fort aiderait à préserver la Birmanie en tant que pays souverain. Le parti prévu par ce texte doit être entièrement soumis au Conseil révolutionnaire. Il doit être un « parti de cadres, qui comme tel puisse prendre en charge certaines des tâches fondamentales d'un parti, comme par exemple de recruter le personnel d'encadrement, de le former et de l'entraîner ». ... « Lorsque le travail d'édification du parti sera terminé, et que les effectifs augmenteront de telle sorte qu'il devienne représentatif de la nation tout entière », le parti devra être réorganisé « selon les principes de la démocratie centraliste », ses comités étant élus au scrutin populaire (c'est-à-dire par les membres du parti). Les personnes désirant entrer dans le parti seront d'abord admises comme candidats, puis comme membres à part entière sur décision du seul Conseil révolutionnaire. Des règles strictes de discipline sont imposées.

A propos de ce document, M. St. John a fait dans son rapport les remarques suivantes :

Bien que l'existence d'autres partis n'ait pas été expressément interdite, il a été prévu que le nouveau parti sera composé d'une élite ayant fait ses preuves, et que cette élite dirigera la nation en coopération étroite avec le Conseil révolutionnaire. En fait, et bien que le mot « communiste » ne soit pas employé, on ne peut s'empêcher, en lisant ce document, de penser à l'organisation du parti communiste et au rôle qu'il joue dans les Etats communistes.

M. St. John ajoute cependant :

J'ai dit que les principes d'organisation du parti socialiste progressiste birman rappellent ceux du parti communiste par la structure et les fonctions qu'ils leur donnent. Il est juste pourtant d'ajouter que le régime diffère considérablement d'un régime communiste ordinaire : le bouddhisme continue à être la religion de la grande majorité du peuple, et l'on n'a pas essayé de le supprimer ou d'en écarter les fidèles ; il n'y a rien eu qui ressemble à un culte de la personnalité en ce qui concerne le général Ne Win, qui se montre fort peu ; la richesse en tant que telle n'a pas été l'objet d'attaques, et l'on n'a pas essayé de liquider ou d'abaisser les classes riches ; bien que le gouvernement ait tenté de susciter de l'énergie et de l'enthousiasme dans le peuple, il n'a pas fait violence aux droits individuels.

Baucoup d'hommes politiques birmans déclarèrent vouloir s'opposer à l'emploi, pour l'instauration d'un régime de parti unique, du parti socialiste birman tel qu'il était prévu. Pendant longtemps le gouvernement n'entreprit aucune démarche pour

former ce parti. Mais depuis le 16 mars 1963, on vend des formules de candidature, au prix de 50 pyas la pièce (soit environ 50 centimes), dans des bureaux ouverts à cette fin dans chaque poste de police. Les fonctionnaires des ministères et des entreprises nationalisées doivent, pour être admis dans le parti, présenter leur candidature par la voie officielle, sans avoir à user des formules habituelles.

Il nous faut maintenant parler de la situation du pouvoir judiciaire sous le nouveau régime. Un décret-loi du 30 mars 1962 a supprimé la Cour suprême et les Hautes Cours. Le président de la Cour suprême et les huit autres magistrats qui y siégeaient ont été révoqués. Le président de la Cour suprême a été parmi les personnalités arrêtées, et il semble qu'il soit encore en prison. Une nouvelle Cour suprême a été créée, et cumule les fonctions de l'ancienne Cour suprême et des Hautes Cours. On peut avoir des doutes sérieux sur l'indépendance du pouvoir judiciaire actuel, vu que les magistrats n'ont plus aucune garantie d'inamovibilité.

Le plus inquiétant est la loi du 10 juin 1962, dite *loi sur les juridictions pénales d'exception*. En vertu de cette loi, des juridictions pénales extraordinaires peuvent être créées moyennant une simple décision indiquant leur siège et leur compétence. Une décision portant création d'un tel tribunal peut lui donner compétence à l'effet de juger « tout délit punissable en vertu de la législation existante ». Le gouvernement a déclaré que ces juridictions étaient créées parce qu'il est nécessaire de juger utilement et rapidement les cas d'insurrection ou d'attentat à la sûreté de l'Etat ainsi que les crimes mettant en danger la vie humaine, les biens, la culture nationale et l'économie du pays.

Chaque tribunal extraordinaire est composé d'un président et de deux membres, et s'il y a diversité d'opinions la décision doit être rendue à la majorité. Il n'est pas prévu que le président ou les membres du tribunal doivent être juristes ou avoir une qualification déterminée; mais la loi prévoit que, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, on attachera à chacune de ces juridictions un conseiller juridique spécial, qui doit être « une personne qualifiée » désignée par le gouvernement révolutionnaire et investie de tous les pouvoirs et de toutes les fonctions qui seront prescrits. Le tribunal peut statuer par défaut, bien qu'il semble que ce soit l'exception. Si la culpabilité est établie, il peut infliger l'une des peines suivantes: la mort, la déportation à vie, l'emprisonnement pour un minimum de trois ans, ou l'amende. Sa décision n'est exécutoire qu'après homologation par une autorité de contrôle composée de trois membres. Cette autorité peut infirmer ou con-

firmer la sentence, et réduire ou aggraver la peine. Ce n'est que dans le cas d'une condamnation à mort ou d'emprisonnement pour une durée d'au moins sept ans qu'il est possible de faire appel à la Cour suprême contre la décision de l'autorité de confirmation.

Quant à la situation économique en Birmanie, elle n'est devenue ni meilleure ni pire sous le régime actuel. L'insécurité est toujours grande dans les régions rurales. Après des années d'hostilités, des groupes d'insurgés se ralliant à divers drapeaux, ou devenus de simples bandits et hors-la-loi, terrorisent les campagnes et empêchent la reconstruction rurale, pourtant si nécessaire à la réédification de l'économie birmane. Le nouveau gouvernement espère cependant pouvoir satisfaire les besoins les plus urgents de la nation dans un avenir rapproché.

La Commission pour le progrès de l'économie birmane (*Burma Economic Development Commission*, désignée communément par le sigle BEDC), était originairement un organisme de l'Armée dénommé *Defence Services Institute*, qui administrait les magasins de vente au détail destinés au personnel militaire. Elle domine maintenant la vie de la nation, car elle est devenue un puissant organisme industriel et commercial qui est l'instrument principal de la nationalisation et de la socialisation et absorbe les entreprises privées à un rythme de plus en plus rapide. Il est manifeste qu'aucune entreprise privée de quelque importance ne pourra bientôt plus subsister dans l'économie birmane. Le plus récent et important succès de cette politique a été la nationalisation de toutes les banques privées et commerciales, décidée inopinément le 23 février 1963. En tout vingt-quatre banques, dont dix birmanes et quatorze étrangères, ont été nationalisées par le gouvernement révolutionnaire qui déclara que cette mesure était une nécessité absolue. Reste à savoir si les anciens propriétaires ou actionnaires seront correctement indemnisés.

Le monde entier suit avec intérêt les événements en Birmanie. On mesure toutes les difficultés que rencontre ce jeune Etat pour se donner des institutions authentiquement démocratiques. Mais il est permis de se demander s'il était vraiment nécessaire, pour surmonter ces difficultés, d'en arriver à des mesures telles que la création de tribunaux d'exception et l'institution d'un parti unique patronné par le gouvernement. Du strict point de vue de la Primauté du Droit, des mesures de cette sorte sont au moins discutables.

LES TENDANCES CONTRADICTOIRES DE LA LÉGISLATION BULGARE : RÉHABILITATIONS ET RÉPRESSION DU « PARASITISME »

Le VIII^e Congrès du parti communiste bulgare, qui s'est réuni en novembre 1962, a suivi la ligne de conduite tracée par le XXII^e Congrès du P.C.U.S. de 1961. Bien qu'avec un certain retard il a adopté de vigoureuses mesures de déstalinisation, telles que l'éviction du premier ministre Yougov qui a dû quitter à la fois le gouvernement et le parti. Dans le domaine juridique, on a annoncé qu'une nouvelle constitution allait être élaborée. Une loi du 27 décembre 1962 renforce le rôle de l'Assemblée nationale et lui donne compétence pour des matières qui jusque-là relevaient des décrets pris en Conseil des ministres. L'Assemblée nationale, au cours de la session qui s'est ouverte le 25 décembre 1962, a modifié les codes de procédure civile et criminelle, et la législation sur l'organisation des tribunaux.

Le décret sur l'amnistie, annoncé le 30 décembre 1962, doit lui aussi être considéré comme un pas sur la voie de la déstalinisation, car il vise à redresser des erreurs judiciaires commises pendant l'ère stalinienne et post-stalinienne. Cette amnistie, la plus importante de toute l'histoire de la République populaire de Bulgarie, a été étendue aux crimes politiques, et une telle innovation prouve bien qu'il s'agit là d'une mesure de déstalinisation. Aux termes du communiqué lu à la Radio de Sofia le 30 décembre 1962 :

Le Présidium de l'Assemblée nationale a promulgué un décret aux termes duquel plus de 4.000 condamnés sont graciés, leur peine de prison étant totalement remise, et 2.000 autres bénéficient de remises partielles de peine. La majorité des condamnés qui ont été graciés avaient été condamnés pour des infractions économiques ou pénales; 500 des condamnés avaient été emprisonnés à la suite d'infractions politiques. Il ne reste plus maintenant dans les prisons bulgares qu'un petit nombre de condamnés politiques.

L'amnistie ne s'applique ni aux récidivistes ni aux « criminels endurcis », exception très naturelle, encore que d'autres le soient moins. C'est ainsi que sont exclus du bénéfice de la loi les individus condamnés au cours de « la lutte intensifiée contre des crimes particulièrement dangereux », tels que le détournement d'importantes sommes du trésor public et le désordre sur la vie publique,

qui englobe à la fois le simple tapage et des infractions plus graves. Inversement l'amnistie s'applique à un certain nombre de prisonniers politiques, mais non à tous. Il semble que les critères d'application soient incertains. On ne peut dire qu'il s'agisse d'une amnistie générale, mais on doit néanmoins reconnaître que de nombreux condamnés en ont bénéficié. Afin d'en souligner la grande importance dans la vie de la nation, le gouvernement a décidé de fermer deux prisons qui seront dorénavant mises à la disposition de l'économie.

Le 27 décembre 1962, le *Rabotnicheskoe Delo*, quotidien central du parti, a annoncé la réhabilitation de Traicho Kostov, premier secrétaire du parti communiste bulgare, qui fut exécuté après un procès spectaculaire en 1949. Le journal a déclaré qu'il « avait été victime de mesures de répression illégales pendant l'ère du culte de la personnalité ». Sa réhabilitation s'inscrit dans la même ligne que des mesures analogues prises en Union soviétique (voir n° 13 du *Bulletin*) et en Hongrie (voir dans le présent *Bulletin*, p. 41 et suiv.). Le but est de redresser les erreurs du passé, de clore définitivement le temps des violations de la légalité socialiste et d'annoncer l'aube d'une ère nouvelle. On a fait remarquer à ce propos que la réhabilitation de Kostov a eu une plus grande valeur d'exemple que celle d'autres dirigeants communistes en U.R.S.S. et en Hongrie. Kostov a été proclamé « héros du travail socialiste », et on a honoré sa mémoire en donnant son nom à des établissements publics et à des rues.

Mais en même temps, la législation pénale bulgare intensifie la lutte contre ceux qui « refusent de gagner honnêtement leur vie ».

Le décret n° 325 pris le 4 août 1962 par le Présidium de l'Assemblée nationale est une loi contre les « parasites », du genre de celles qui existent en Union soviétique (*Izvestia*, Sofia, n° 63, 7 août 1962). Comme le décret du 4 mai 1961 en R.S.F.S.R. (*Vedomosti Verkhovnovo Soveta R.S.F.R.S.*, n° 18, 273), le texte bulgare commence par invoquer le droit que la Constitution confère à chaque citoyen d'accomplir un travail utile, et son corollaire qui est le devoir pour chaque citoyen de faire un travail honnête et utile à la collectivité. La loi qualifie ceux qui n'acceptent pas les devoirs inséparables du mode de vie socialiste de « parasites vivant aux crochets de la nation », et leur attitude est qualifiée d'illicite. Copiant le modèle russe, le décret bulgare qualifie de parasites les adultes valides qui se dispensent de tout travail socialement utile, et vivent de l'exploitation d'autrui et de la spéculation. La définition et l'interprétation de ces activités sont vagues et incertaines;

par exemple un morceau de terrain, un moyen de transport, le travail d'autres personnes, peuvent être des objets d'exploitation et de spéculation. De plus, le décret punit également les individus coupables « d'autres actes anti-sociaux ». Cette formule vague confère de nouveaux pouvoirs discrétionnaires aux organes habilités à prendre des sanctions dans la lutte contre les parasites. Le texte prévoit comme sanctions la déportation et le travail obligatoire. Le comité exécutif du conseil local (qui est un organe administratif) peut prononcer des condamnations de six mois à deux ans, les peines d'une durée de deux à cinq ans étant de la compétence des tribunaux ordinaires. Le décret soviétique comme le décret bulgare donnent juridiction aux « tribunaux de camarades » sur les « parasites », qui profitent de ce qu'ils sont employés dans une usine pour bénéficier des avantages des travailleurs, mais ont en réalité une activité privée et vivent de ressources autres que celles de leur travail. Leur emploi ne leur sert qu'à couvrir leurs activités antisociales et à saper la discipline du travail dans l'établissement où ils sont employés. En pareil cas un « groupe de travailleurs » de cet établissement peut également juger le « parasite » et le condamner à la déportation, sous réserve que cette décision soit homologuée par le comité exécutif de l'autorité administrative locale, dont la décision est sans appel.

Il est expressément rappelé dans le décret bulgare que les audiences des tribunaux sont en principe publiques, et que la peine peut être réduite si le comportement du parasite s'améliore. Les deux décrets assignent des tâches spéciales à la milice et au parquet, conjointement chargés de découvrir et de confondre les parasites et de vérifier tous les faits capables d'éclairer les conditions dans lesquelles vit la personne soupçonnée de parasitisme. Le décret invite la milice, les membres des parquets et tous les organismes publics et sociaux à prendre une part active à cette lutte.

L'absence de garanties de procédure propres à sauvegarder les droits de l'inculpé dans cet appareil répressif essentiellement extrajudiciaire constitue une grave faille dans ce nouveau système de légalité socialiste, et ouvre la porte aux pires abus. *Sovetskaya Yustitsia*, organe de la Cour suprême de la R.S.F.S.R., a publié une lettre du colonel de la milice A. Tsvetkov, qui signale de tels abus (n° 3, février 1962). L'auteur cite des cas où les tribunaux populaires ont condamné à la déportation comme parasites des invalides, des retraités et des femmes enceintes. Il est regrettable que le décret bulgare comporte les mêmes défauts que le décret de la R.S.F.S.R., qui a permis des injustices aussi flagrantes.

LE PROCÈS DU COUP D'ÉTAT A CEYLAN

A la date du 18 février 1962, le Parlement de Ceylan a adopté une loi rétroactive intitulée *The Criminal Law (Special Provisions) Act* (loi pénale, dispositions spéciales). Cette loi a manifestement été prise en vue de l'arrestation et du jugement de certains membres des forces armées et d'un petit nombre de civils accusés d'avoir pris part à une conspiration destinée à renverser le gouvernement le 27 janvier 1962. Cette loi tend également à modifier et à élargir la notion de conspiration telle qu'elle était conçue jusqu'alors et à lui donner le sens le plus large possible.

Cette loi prêtait à critique à trois points de vue: sa portée était rétroactive; elle autorisait l'arrestation arbitraire et la détention par la police pendant une période de 60 jours de toute personne, sans qu'une inculpation précise ait à être formulée; elle donnait compétence au ministre de la Justice pour nommer parmi les magistrats de la Cour suprême trois juges appelés à composer une chambre spéciale devant laquelle seraient déférées les personnes mises en accusation; la loi stipulait en outre que ni la constitution ni la compétence de cette chambre ne pourraient être mises en cause devant aucune juridiction, que ce soit par voie de recours ou autrement.

Vingt-quatre personnes ont été inculpées par application de la loi du 18 février 1962. Leur procès a commencé le 18 juillet 1962 et les débats durèrent plusieurs semaines. En raison de l'importance des questions soulevées, la Commission internationale de juristes envoya comme observateur au procès le professeur G. P. R. Tallin, avocat et doyen de la Faculté de droit de l'Université du Manitoba. Le greffier de la Cour suprême offrit à M. Tallin toutes les facilités nécessaires à l'exécution de sa mission, et lui fournit régulièrement le compte rendu sténographié des débats.

Les audiences étaient publiques. Les inculpés bénéficièrent dès le début du procès de l'assistance d'avocats de valeur. A ce propos, on relèvera avec satisfaction qu'un nombre important d'avocats s'étaient présentés pour défendre les droits fondamentaux et l'indépendance de la justice, en donnant à cette affaire complexe une grande partie de leur temps, et cela le plus souvent sans rémunération aucune.

La défense souleva une exception préalable, en contestant la compétence du tribunal pour les deux motifs: (a) Les dispositions de la loi qui autorisaient le ministre de la Justice à nommer les membres de la chambre spéciale étaient contraires à la Constitution, comme constituant une immixtion dans l'exercice de la fonction judiciaire et une atteinte aux pouvoirs de la Cour suprême. (b) Le droit de procéder à ces nominations avait été jusqu'alors exercé invariablement par l'autorité judiciaire comme faisant partie de la fonction judiciaire, et un tel droit ne pouvait être conféré qu'à l'ordre judiciaire.

Bien que la Constitution de Ceylan soit écrite, elle ne contient pas de clauses garantissant les droits fondamentaux de l'individu, comme il en existe par exemple dans la Constitution de l'Inde. Elle ne contient pas non plus de clauses consacrant le principe de la séparation des pouvoirs, comme il y en a par exemple dans la Constitution de l'Australie ou dans celle des Etats-Unis. Dans la décision qu'elle a rendue le 3 octobre 1962 la chambre spéciale, bien que ne suivant pas entièrement la défense dans son argumentation, a fait droit à l'exception d'incompétence soulevée par elle avant toute discussion au fond.

L'*Attorney General* avait objecté que le droit de procéder aux nominations sus-mentionnées relevait du gouvernement, et qu'il pouvait être conféré à une personne n'appartenant pas à la magistrature. La défense a soutenu que ce droit était bien au contraire lié de manière si indissoluble à l'exercice du pouvoir judiciaire qu'il constituait une partie intégrante de ses attributions. La défense a également invoqué l'esprit de la Constitution; elle s'est référée à l'alinéa 396 du rapport de la commission de réforme constitutionnelle en date du mois de septembre 1945, dans lequel les membres de la commission déclaraient:

En conséquence, nous soulignons qu'en recommandant la création d'un ministère de la Justice nous désirons simplement qu'un ministre soit responsable de la partie administrative des affaires judiciaires, qu'il obtienne du Parlement les ressources financières nécessaires à l'administration de la justice, et qu'il y traite des problèmes qui en découlent. Il ne peut naturellement pas être question que le ministre de la Justice ait un droit quelconque d'intervenir dans l'exercice de la justice ni dans l'exercice ou le contrôle des poursuites...

En faisant droit à la thèse de la défense, la Cour a fait les observations suivantes concernant le droit de nomination:

Si ce droit est déferé à une autorité extérieure, il appartiendra juridiquement à ladite autorité d'exercer ce droit pour empêcher un ou plusieurs

juges déterminés d'exercer une quelconque partie du pouvoir strictement judiciaire qui leur a été attribué par la Constitution en tant que juges de la Cour suprême. L'absurdité d'un tel résultat sera plus évidente si l'on envisage la situation du président en personne plutôt que celle d'un juge. En vertu d'une disposition juridique de cette nature, il nous semble juridiquement possible d'exclure le président de la présidence de la Cour dont il est le dirigeant, et qui a été nommé selon la Constitution. L'exercice du droit de nomination peut alors se traduire en pratique par une négation totale du pouvoir judiciaire du juge ou des juges, pouvoir dont ils ont été investis par la Constitution.

Par ailleurs, si le droit de nommer ou de choisir les juges peut être conféré au ministre de façon constitutionnelle parce qu'il ne s'agit que d'un acte purement administratif, il n'existe aucun obstacle au point de vue juridique qui soit susceptible d'empêcher qu'un tel droit ne soit conféré à n'importe quel autre fonctionnaire, qu'il soit ou non partie au litige. Le fait que le droit de nomination ainsi conféré est susceptible d'abus (puisqu'il peut amener à priver un magistrat du pouvoir particulier dont il jouit en vertu de sa nomination selon le paragraphe 52 du décret-loi, ou tout au moins à porter atteinte à ce pouvoir) n'est pas dénué d'importance, car il permet de répondre à la question de savoir si l'attribution de ce droit, selon l'alinéa 9, à une personne qui n'est pas juge à la Cour suprême, est *ultra vires* de la Constitution.

La Cour a ensuite soutenu que même si l'on admettait que le droit de nomination était conforme à la Constitution, il n'en constituait pas moins une atteinte portée à un principe fondamental de l'administration de la justice, principe qui a été énoncé par les magistrats maintes et maintes fois, à savoir que la justice ne doit pas seulement être rendue, mais encore donner l'impression de l'avoir été. Ce principe avait été rappelé par Lord Hewart en 1924, dans l'affaire *Sussex Justices, ex parte Mc Carthy* (I.K.B. 1924, p. 259), dans les termes suivants :

Il est non seulement important, mais encore d'une importance capitale que la justice ne soit pas seulement rendue, mais que l'on voit de façon manifeste et indubitable qu'elle a été rendue... Il ne faut rien faire qui puisse faire naître même le soupçon qu'il ait pu y avoir une ingérence abusive dans le cours de la justice.

En appliquant le principe sus-énoncé à cette affaire, la Cour a fait les observations suivantes, afin de clarifier la question :

Un tribunal ne peut pas se livrer à une étude des motifs qui ont guidé les législateurs. Néanmoins, les faits exposés ci-dessus sont de nature à inciter cette Cour à rechercher si un homme moyen ou équitable aurait l'impression que cette Cour elle-même peut être partielle. Quelle est l'impression qu'a vraisemblablement produite sur l'esprit d'un homme moyen ou équitable cette soudaine modification du droit, qu'il faut supposer avoir été faite dans un but réfléchi, et qui modifie le mode de désignation des juges ? Ne sera-t-il pas justifié à se demander : « Pourquoi le ministre, qui doit être considéré comme intéressé au résultat du litige, peut-il avoir le droit

de choisir les juges, alors que l'autre partie en cause n'a absolument pas le droit de participer à leur désignation ? Les canons normaux de la justice et de la loyauté n'ont-ils pas été violés ? » N'aura-t-il pas de bonne foi l'impression erronée qu'il y a eu une ingérence abusive dans le cours de la justice ? Et en l'occurrence, n'ira-t-il pas même jusqu'à suspecter l'impartialité des magistrats ainsi nommés ?

... Guidés par cet examen des faits et par ceux effectués pour d'autres affaires que nous avons étudiées, nous estimons difficile de rejeter la conclusion selon laquelle le droit de nomination attribué au ministre porte atteinte au principe fondamental énoncé par Lord Hewart. C'est pour cette raison que, même si nous étions parvenus à une conclusion différente en ce qui concerne la validité de l'alinéa 9 de la loi pénale (dispositions spéciales), nous aurions été dans l'obligation de nous soumettre à ce principe qui, de nos jours, est profondément enraciné dans l'administration de la justice ordinaire de ce pays.

La loi du 18 février 1962 marquait sans aucun doute une tentative du pouvoir exécutif pour s'immiscer dans les affaires du pouvoir judiciaire. Le fait que la chambre spéciale, composée comme elle l'était de juges nommés par le pouvoir exécutif, se soit déclarée incompétente pour connaître de l'affaire, et cela en raison des conditions mêmes de sa nomination, montre qu'à Ceylan le pouvoir judiciaire est à la fois hardi, courageux et indépendant, et qu'il conserve les plus hautes traditions de la magistrature, ce dont la nation peut être fière à juste titre.

Précédemment, la Cour suprême de Ceylan se composait du président et de huit juges. La nouvelle loi prévoyait la nomination de deux juges supplémentaires, ce qui faisait un total de onze juges. Mais de plus elle autorisait le ministre à nommer trois juges en plus des précédents, afin de constituer une chambre spéciale (*special bench*). Il est heureux que le ministre, lorsqu'il a choisi les deux juges supplémentaires, ait désigné des juristes qui en temps ordinaire auraient été considérés comme aptes à siéger à la Cour suprême, et n'ait pas cédé à la pression politique qui l'incitait à choisir plutôt deux candidats proposés par le gouvernement. D'autre part, un seul des deux nouveaux juges fut appelé à siéger au *special bench*.

En ce qui concerne la loi de février 1962, la professeur Tallin, observateur de la Commission, a fait dans son rapport le commentaire suivant :

Il serait difficile de concevoir une législation conçue plus délibérément en vue de priver certains accusés des garanties normales de la défense que cette loi, dont certaines dispositions sont rétroactives, dont d'autres dispositions permettent des arrestations et perquisitions arbitraires, la détention des prévenus pour de longues périodes de temps et sans incul-

pation précise, et l'utilisation des aveux sans égard à la façon dont ils ont été obtenus et à leur source. Il est évident que lesdites dispositions sont incompatibles avec la Primauté du Droit, au sens où l'entend la Commission.

Cette législation tendait manifestement à permettre de donner à un procès l'issue désirée. Le fait que la tentative de l'exécutif n'ait pas réussi est tout à l'honneur de la Cour suprême de Ceylan.

Citons encore les observations suivantes du professeur Tallin:

Il serait impossible de se livrer à une quelconque critique de l'attitude ou de la conduite de n'importe lequel des membres de la Cour. Ils semblent tous avoir écouté avec une attention soutenue et avec courtoisie chaque argument mis en avant. Bien que la défense ait été interrompue des deux côtés en de nombreuses occasions, les interruptions ne semblent pas avoir été effectuées avec la moindre intention de troubler l'orateur: elles témoignaient plutôt du désir d'apprécier et de comprendre les arguments énoncés, et de parvenir à un examen plus poussé de certains points que l'avocat n'avait pas suffisamment précisés. Il n'y a eu manifestement aucune tentative faite en vue de couper court à une quelconque introduction, ni de priver la défense de la moindre occasion de faire valoir un argument.

M. Tallin observe par ailleurs que les inculpés ont bénéficié d'un procès loyal, selon les normes les plus élevées de la pratique anglaise des tribunaux.

Au Congrès de la Commission internationale de Juristes qui a eu lieu à New-Delhi en janvier 1959, et où des juges, des avocats et des juristes appartenant à 53 pays s'étaient rassemblés pour interpréter les principes fondamentaux de la Primauté du Droit, l'indépendance du pouvoir judiciaire a été déclarée indispensable pour une société libre selon la Primauté du Droit. Ce principe a été affirmé à nouveau à la Conférence de Lagos sur la Primauté du Droit en janvier 1961, et réaffirmé au Congrès de Rio de Janeiro en décembre 1962.

De nos jours où les principes fondamentaux de la Primauté du Droit sont violés impunément en de si nombreux pays, tous ceux qui souscrivent à la Primauté du Droit et qui luttent pour qu'elle soit instaurée et préservée seront heureux de constater que les juges d'un Etat nouvellement indépendant ont rendu une importante décision de principe propre à faire jurisprudence en matière de séparation des pouvoirs, et d'indépendance du pouvoir judiciaire.

Il nous faut également remarquer que le jugement de Ceylan constitue un excellent précédent en ce qui concerne le recon-

naissance du principe de la séparation des pouvoirs (qui est un principe de la Primauté du Droit) par les tribunaux des pays dont les constitutions écrites ne contiennent pas de clauses particulières prévoyant de façon précise une séparation des pouvoirs. L'on ne saurait trop souligner l'importance de ce jugement pour les individus et les institutions du monde entier qui s'intéressent à la défense de la Primauté du Droit.*

LES JURIDICTIONS D'EXCEPTION EN FRANCE

I

Les débats auxquels a récemment donné lieu le vote par le Parlement français de la loi instituant la *Cour de sûreté de l'Etat* ont placé au premier plan de l'actualité la question des juridictions d'exception en matière répressive. Les solutions que le législateur français a dû prendre sous la pression des circonstances durant ces dernières années forment un ensemble complexe. Il semble qu'il ne soit pas inutile d'en donner un tableau d'ailleurs très schématique, afin de situer les dernières mesures législatives par référence à celles qui les ont précédées.

Rappelons d'abord quelques données élémentaires de l'organisation judiciaire française en matière pénale. A la classification tripartite des infractions correspond l'articulation en trois ordres des *juridictions de droit commun*. Les infractions les plus graves, qualifiées de « crimes », relèvent des cours d'assises. Les tribunaux correctionnels jugent les infractions passibles de peines d'emprisonnement ou d'amende, dites « délits ». Les infractions mineures, dénommées « contraventions », sont portées devant les tribunaux

* Note. — A la suite du jugement rendu par la Cour, la loi du 18 février 1962 a été modifiée. La compétence à l'effet de désigner les membres de la chambre spéciale n'appartient plus désormais au ministre de la Justice, mais au président de la Cour suprême (le *Chief Justice*). Conformément aux nouvelles dispositions, le président a donc désigné trois juges pour constituer la chambre spéciale. La chambre s'est réunie le 16 janvier 1963. Son président a fait valoir que l'un des juges avait précédemment exercé les fonctions d'*Attorney-General*, qu'en cette qualité il avait été consulté par le gouvernement au sujet du procès en cours, et qu'il n'était donc pas souhaitable qu'il siège dans la même affaire. Le *Chief Justice* a alors remanié une nouvelle fois la composition de la chambre spéciale. Le procès suit maintenant son cours devant cette chambre.

de police. Dans le système traditionnel français, les *juridictions d'exception* n'ont dans le domaine pénal qu'un rôle épisodique. Nous mentionnons seulement pour mémoire la Haute Cour de Justice, compétente pour juger le chef de l'Etat ou les ministres en cas de haute trahison. Plus importants au point de vue pratique sont les tribunaux militaires, actuellement dénommés « tribunaux permanents des forces armées », qui jugent les infractions commises par les militaires dans leur service ou à l'occasion du service. La procédure suivie devant ces juridictions fait l'objet du « code de justice militaire », qui est un secteur largement autonome du droit pénal français, mais fait une large place aux principes fondamentaux du droit commun et notamment à la garantie des droits de la défense.

Le code de procédure pénale, entré en vigueur en décembre 1958 après la refonte du vieux code d'instruction criminelle, reproduisait dans les articles 697 à 706 des dispositions en vigueur depuis un décret du 29 juillet 1939, et d'après lesquelles les tribunaux des forces armées ont en outre compétence pour juger, en temps de paix comme en temps de guerre, les crimes et délits contre la sûreté *extérieure* de l'Etat, sous réserve de quelques exceptions pour les délits commis en temps de paix. Les événements survenus dans les départements d'Algérie à partir du 1^{er} novembre 1954 devaient amener le gouvernement français à élargir cette brèche dans la compétence des juridictions de droit commun. Une ordonnance du 8 octobre 1958 étendit sensiblement la compétence des tribunaux des forces armées, en portant devant eux une série de crimes et de délits commis « en vue d'apporter une aide directe ou indirecte aux rebelles des départements algériens ». La tendance s'accroît avec l'ordonnance du 4 juin 1960, dans laquelle s'estompait la distinction fondamentale entre la sûreté *extérieure* et la sûreté *intérieure* de l'Etat. Parallèlement, un décret du 12 février 1960 et une ordonnance du 3 juin 1960 créaient des procédures nouvelles, expéditives et fortement restrictives des droits de la défense, le premier devant les tribunaux militaires d'Algérie, la seconde devant tous les tribunaux militaires, y compris ceux de la métropole, saisis de la poursuite de crimes connexes au soulèvement de l'Algérie.

II

Ces derniers textes entraient en vigueur au moment même où l'espoir d'un règlement pacifique du problème algérien commençait à se préciser: la déclaration par laquelle le général de

Gaule, le 16 septembre 1959, avait posé le principe du droit du peuple algérien à l'autodétermination, avait marqué le tournant décisif. C'est à ce moment aussi que l'on vit la subversion changer de camp. Des groupements se formèrent en Algérie et en métropole avec l'appui plus ou moins explicite de l'extrême-droite du Parlement et d'une partie des cadres de l'armée, dans le but ouvertement déclaré de faire échec à la politique libérale du chef de l'Etat. Le soulèvement d'une partie de la population européenne à Alger le 24 janvier 1960 fut la première flambée. Après la reddition des insurgés, des poursuites furent ouvertes contre les responsables civils et militaires de la sédition. Le gouvernement fit usage des pouvoirs qu'il tenait de l'ordonnance du 4 juin 1960 pour saisir la juridiction militaire. C'est ainsi que le tribunal permanent des forces armées de Paris eut à juger le procès dit « des barricades », dont les audiences occupèrent la totalité de son activité pendant plusieurs mois.

Jusque-là, il avait suffi au gouvernement français de tourner contre les adversaires européens de sa politique en Algérie les armes forgées pour la lutte contre les nationalistes algériens. Mais avec le coup de force militaire du 22 avril 1961 à Alger, la subversion entre dans une phase nouvelle. Un directoire de quatre officiers généraux se déclare investi des pouvoirs civils et militaires dans les départements d'Algérie et dissimule à peine son intention d'étendre l'insurrection à la métropole, pendant que vacille le loyalisme de l'armée et de l'administration. Le général de Gaulle fait face à la situation en prenant le même jour deux décrets déclarant l'état d'urgence sur l'ensemble du territoire de la métropole. Le 23 avril, il décide de faire usage des pouvoirs prévus par l'article 16 de la Constitution, qui autorise le président de la République à prendre « les mesures exigées par les circonstances » quand les institutions du pays sont « menacées d'une façon grave et immédiate ». La période d'application des pouvoirs exceptionnels prendra fin le 29 septembre 1961, donc après un peu plus de cinq mois. Entre temps deux des chefs de l'insurrection, les généraux Maurice Challe et André Zeller, ont été appréhendés et transférés en métropole, et l'insurrection elle-même s'est effondrée. Mais la subversion n'a pas désarmé. Bien au contraire, elle s'affirme avec une audace croissante, et sous le vocable nouveau d'« organisation de l'armée secrète » (O.A.S.) elle étend ses ramifications en Algérie et dans la métropole avec la complicité ou la complaisance d'éléments du Parlement, de l'administration et de l'armée. Pendant la suite de l'année 1961 et toute l'année 1962, elle multipliera les assassinats, les agressions et les attentats, créera en

Algérie des zones de dissidence, et cherchera en métropole à désorganiser les pouvoirs et les services publics et à s'imposer par le terreur.

Contre cette menace d'une gravité exceptionnelle, le gouvernement se devait de réagir par des moyens également exceptionnels. Le salut du pays exigeait que les chefs et les complices de la subversion soient livrés à une justice ferme et rapide. Les tribunaux et la procédure de droit commun semblaient mal adaptés aux nécessités de la répression. Le tribunal des forces armées avait fait piètre figure au procès « des barricades ». La solution était donc de créer une ou plusieurs juridictions d'exception, qui connaîtraient des atteintes à la sécurité de l'Etat et des institutions aussi longtemps que pèserait la menace de la subversion, et dont la composition et le fonctionnement seraient adaptés aux nécessités de leur mission. En fait, la mise en place de ces juridictions d'exception s'est révélée assez malaisée, et en moins de deux ans le législateur a dû à plusieurs reprises en modifier l'organisation. Avant d'en exposer les détails, nous croyons utile de rappeler quelques dates. L'histoire des juridictions d'exception depuis le coup de force d'Alger peut se décomposer en trois phases.

Première phase: le général de Gaulle, usant des pouvoirs exceptionnels prévus par l'article 16 de la Constitution, institue par décision du 27 avril 1961 le *Haut tribunal militaire*, et par décision du 3 mai 1961 le *Tribunal militaire*.

Deuxième phase: une ordonnance du 26 mai 1962 supprime le Haut tribunal militaire; une ordonnance du 1^{er} juin 1962 crée la *Cour militaire de justice*.

Troisième phase: le Conseil d'Etat, par un arrêt du 19 octobre 1962, annule l'ordonnance du 1^{er} juin 1962; le 15 janvier 1963 est promulguée la loi instituant la *Cour de sûreté de l'Etat*.

III

Ces tâtonnements du législateur déconcertent à première vue. Mais sous la variété des dénominations, les juridictions que nous venons d'énumérer présentent des caractères communs que nous soulignerons avant d'exposer les particularités propres à chacune d'elles.

1. La compétence *ratione loci* de toutes ces juridictions s'étend à l'ensemble du territoire français. Quant à leur compétence *ratione materiae*, elle est conçue en termes sensiblement identiques. Notons immédiatement que, contrairement à ce que pourrait laisser croire

une terminologie un peu équivoque, le Tribunal militaire n'était pas du tout une juridiction inférieure, ou de première instance, par rapport au Haut tribunal militaire: ils connaissaient l'un et l'autre des mêmes catégories d'infractions. Aux termes des décisions des 27 avril et 3 mai 1961, ils avaient compétence pour juger les crimes et délits contre la sûreté de l'Etat et la discipline des armées « commis en relation avec les événements d'Algérie ... lorsque ces crimes et délits auront été commis avant la fin de la période d'exercice des pouvoirs exceptionnels ». La définition de leur compétence sera ensuite précisée par une ordonnance du 14 avril 1962, dont les termes seront repris pour la Cour militaire de justice, puis pour la Cour de sûreté de l'Etat. A la formule très souple visant « les crimes et délits contre la sûreté de l'Etat » est ajoutée une longue liste d'infractions, allant jusqu'au vol, à l'escroquerie et à l'abus de confiance, qui relèveront des juridictions d'exception si elles ont été commises « en relation avec des entreprises individuelles ou collectives consistant ou tendant à substituer une autorité illégale à l'autorité de l'Etat ».

2. La saisine de ces juridictions obéit à des règles identiques. Les textes sur le Tribunal militaire, le Haut tribunal militaire et la Cour militaire de justice disent qu'elles sont saisies « par décret ». La loi du 15 janvier 1963 dit que la Cour de sûreté de l'Etat est saisie par son ministère public « sur l'ordre écrit du ministre de la Justice ». Point important, également commun à ces quatre juridictions: quand l'une d'elles aura été saisie dans les formes ci-dessus indiquées, toute autre juridiction d'instruction ou de jugement qui aurait pu être antérieurement saisie des mêmes faits se trouve dessaisie de plein droit. En d'autres termes, la compétence du tribunal d'exception prime la compétence concurrente du tribunal de droit commun.

3. C'est surtout par leur composition que ces juridictions diffèrent. On observera cependant qu'à l'exception de la Cour militaire de justice qui se composait de cinq militaires, les magistrats de profession font équilibre aux officiers généraux ou supérieurs. D'autre part, la règle constante et sans exception est que les membres civils et militaires qui composent ces juridictions sont nommés par décret.

IV

La Cour de sûreté de l'Etat créée par la loi du 15 janvier 1963 est entrée en fonctions le 26 février. Elle remplacera désormais le Tribunal militaire et la Cour militaire de justice. Les juridictions d'exception se partagent donc d'elles-mêmes en deux groupes:

celles qui ont été créées au cours des années 1961 et 1962, et celle que le législateur vient de leur substituer. C'est dans cet ordre que nous les étudierons, en commençant par celles du premier groupe.

Le *Tribunal militaire* créé par la décision du 3 mai 1961 est resté en fonctions jusqu'à la mise en place de la Cour de sûreté de l'Etat le 26 février 1963. Comme nous l'avons vu, sa compétence était concurrente de celle du Haut tribunal militaire, puis de la Cour militaire de justice. Il était présidé par un conseiller à la Cour de cassation, et composé de plusieurs chambres dont le nombre avait été fixé à trois par un décret du 26 juin 1961. Chacune était composée d'un conseiller à la Cour de cassation ou à une cour d'appel, d'un magistrat de profession et de trois officiers généraux ou supérieurs. Le parquet était placé sous l'autorité d'un procureur général militaire assisté de plusieurs magistrats militaires. Toute décision du Tribunal militaire statuant sur le fond des poursuites pouvait faire l'objet d'un pourvoi en cassation.

Le *Haut tribunal militaire* créé par la décision du 27 avril 1961 était présidé par un magistrat de carrière du rang de président de chambre ou conseiller à la Cour de cassation. Il comprenait en outre huit assesseurs: les généraux chanceliers des ordres de la Légion d'honneur et de la Libération, un conseiller d'Etat, deux premiers présidents de cour d'appel ou présidents de chambre à la cour d'appel de Paris, trois officiers généraux. Rappelons que tous ses membres, comme ceux du Tribunal militaire, étaient nommés par décret. Le ministère public était composé du procureur général auprès de la Cour de cassation assisté d'un ou plusieurs avocats généraux. Aux termes de l'article 8, aucun recours ne pouvait être formé « contre une décision quelconque du Haut tribunal militaire ». Libre de porter les poursuites devant le Haut tribunal ou devant le Tribunal militaire, le gouvernement a réservé au premier les affaires les plus importantes. En particulier, c'est devant le Haut tribunal militaire qu'ont été déférés les quatre membres de l'éphémère directoire d'Alger, les généraux Maurice Challe et André Zeller, puis Edmond Jouhaud, et enfin Raoul Salan. On sait que cette juridiction a été supprimée par une ordonnance du 26 mai 1962.

La *Cour militaire de justice* créée par l'ordonnance du 1^{er} juin 1962, contrairement aux précédentes juridictions, ne comprenait aucun magistrat de profession. Présidée par un officier général, elle se composait en outre de quatre officiers ou sous-officiers. Le ministère public se composait d'un ou plusieurs officiers nommés par décret comme les juges eux-mêmes. Aux termes de l'ar-

ticle 10, les décisions de la Cour comme celles de son président ou du ministère public n'étaient susceptibles d'aucun recours. Cette disposition excluait l'ouverture d'un pourvoi en cassation. De plus, pour couper court aux discussions auxquelles avaient donné lieu certains artifices de procédure, une autre ordonnance du 1^{er} juin 1962 excluait formellement le recours en révision.

Nous pouvons dès maintenant parler au passé non seulement du Haut tribunal militaire, mais également du Tribunal militaire et de la Cour militaire de justice auxquels s'est désormais substituée la Cour de sûreté de l'Etat. Il n'est pourtant pas sans intérêt de relever les caractères communs à la procédure qui était suivie devant ces trois juridictions. Il est hors de doute que cette procédure s'écartait sensiblement des règles du droit commun au stade de l'instruction et au stade du jugement.

1. En matière d'*instruction*, le droit pénal français comporte deux règles fondamentales: (a) En matière criminelle, l'instruction préalable est obligatoire; (b) En matière criminelle comme en matière correctionnelle, la responsabilité de l'instruction incombe à un magistrat du siège, dont les décisions sont des actes juridictionnels susceptibles d'un recours devant une chambre de la cour d'appel; sans doute le ministère public est-il constamment informé du déroulement de la procédure, mais sa conduite lui échappe; en un mot, le parquet propose et le juge d'instruction dispose. La procédure particulière aux trois juridictions d'exception prenait le contre-pied de ces deux principes. (a) Quand il considérait les faits comme suffisamment établis, par exemple par l'enquête de la police ou de la gendarmerie, le ministère public pouvait sauter le stade de l'instruction préalable et déférer le prévenu devant le tribunal par voie de citation directe. (b) Quand il y avait lieu à instruction préalable celle-ci incombait au ministère public, et c'est bien là qu'était l'atteinte la plus grave aux principes généraux de la procédure pénale: les responsabilités, et par voie de conséquence les pouvoirs du juge d'instruction, étaient conférés à ceux-là mêmes qui avaient pris l'initiative des poursuites; les fonctionnaires du parquet avaient pouvoir de décerner des mandats d'arrêt et de dépôt, statuaient sans recours possible sur les demandes de mise en liberté, procédaient aux interrogatoires, perquisitions, auditions de témoins et confrontations, se prononçaient sur la clôture de l'information et le renvoi devant la juridiction de jugement.

2. Quant à la procédure à suivre devant la juridiction de *juge-ment*, les textes renvoyaient à l'ordonnance du 2 janvier 1959

portant loi organique sur la Haute Cour de justice. Or, aux termes des articles 33 et 34 de cette ordonnance, les décisions sur la culpabilité et sur l'application de la peine sont prises à la majorité absolue. Devant les juridictions de droit commun au contraire, ces décisions sont prises à une majorité renforcée. Pour la cour d'assises, qui est la seule juridiction de droit commun pour laquelle se pose la question, cette règle est inscrite dans l'article 359 du code de procédure pénale, aux termes duquel « toute décision défavorable à l'accusé, y compris celle qui refuse les circonstances atténuantes, se forme à la majorité de huit voix au moins ». La cour d'assises étant composée de trois magistrats et de neuf jurés, il suffit de cinq voix pour mettre en échec une telle décision. Devant le Tribunal ou la Cour militaire, la sentence la plus rigoureuse pouvait être prise à trois voix contre deux.

Mais c'est la Cour militaire de justice qui, durant les neuf mois de son existence, a donné lieu aux entorses de loin les plus choquantes aux principes généraux du droit pénal et de l'organisation judiciaire. D'abord, les conditions mêmes de sa création, qui suivait de quelques jours la suppression par ordonnance du Haut tribunal militaire, étaient assez insolites. Ce n'est un secret pour personne que le Haut tribunal militaire avait payé de son existence la sentence, jugée par certains trop clémente, rendue à l'égard du général Salan. A sa place était instituée une juridiction statuant également en premier et dernier ressort, sans appel ni pourvoi en cassation, et d'où les magistrats de profession étaient en principe éliminés. Cette substitution *ab irato*, à une juridiction d'exception, d'une juridiction plus exceptionnelle encore, était peu conforme aux traditions du droit français.

Les affaires les plus graves furent portées devant la Cour militaire de justice comme elles l'étaient précédemment devant le Haut tribunal militaire. Durant les mois qui suivirent son entrée en fonctions la Cour prononça, entre autres sentences, deux condamnations à mort, dont une fut exécutée. En l'absence de toute voie de recours directe, l'avocat de l'autre condamné eut l'idée d'attaquer devant le Conseil d'Etat l'ordonnance du 1^{er} juin 1962 qui instituait la Cour militaire de justice. Il arguait de ce que ce texte, contrairement aux décisions des 27 avril et 3 mai 1961, avait été pris en dehors de la période des « pouvoirs exceptionnels » où jouait l'article 16 de la Constitution, et était seulement fondé sur la loi du 13 avril 1962 autorisant le président de la République à prendre par ordonnance ou décret les mesures législatives ou réglementaires nécessaires à l'application des accords qui venaient d'être passés avec le gouvernement provisoire de la République

algérienne. En instituant une juridiction d'exception, le chef de l'Etat aurait excédé les limites de cette délégation législative. Le Conseil d'Etat a statué en assemblée plénière du contentieux le 19 octobre 1962. Dans les motifs de l'arrêt, il relève que la création de la Cour n'était pas en elle-même un excès de pouvoir, mais que les circonstances qui avaient motivé la délégation législative ne justifiaient pas « l'importance et la gravité des atteintes que l'ordonnance apporte aux principes généraux du droit pénal, en ce qui concerne notamment la procédure prévue et l'exclusion de toute voie de recours ». Le Conseil d'Etat a donc annulé l'ordonnance du 1^{er} juin 1962.

L'arrêt du Conseil d'Etat créait en fait une situation délicate en privant de toute existence légale la Cour militaire de justice et les décisions déjà rendues par elle. Le président de la République, usant de son droit de grâce, commua la peine de mort encore en suspens en une peine privative de liberté, et le gouvernement fit voter par le Parlement, dans la loi du 15 janvier 1963 qui instituait la Cour de sûreté de l'Etat, une disposition validant rétroactivement l'ordonnance du 1^{er} juin 1962, ainsi que « les actes, formalités et décisions intervenus en application de cette ordonnance ».

On pouvait croire raisonnablement que cette disposition ne visait que le passé, et que d'ailleurs la prochaine mise en place de la Cour de sûreté de l'Etat enlevait à la Cour militaire de justice toute raison d'exister. C'est donc avec une profonde surprise que l'on a appris, dans le courant de janvier 1963, que le chef de l'Etat avait pris un décret déférant devant la Cour militaire de justice quatorze des inculpés impliqués dans l'attentat commis contre sa personne le 22 août 1962. Cette réactivation de la Cour militaire de justice était, en droit, manifestement contraire à l'esprit de la loi du 15 janvier 1963. En fait, la procédure nouvellement engagée risquait de tourner court, car la loi du 15 janvier 1963 fixait comme terme ultime à l'existence du Tribunal militaire et de la Cour militaire de justice la date de l'entrée en fonctions de la Cour de sûreté de l'Etat. Or le procès, commencé le 28 janvier 1963, s'annonçait comme devant durer plusieurs semaines et sans doute se prolonger au-delà du 25 février, date prévue pour la mise en place de la Cour de sûreté de l'Etat, laquelle entraînerait la disparition de la Cour militaire de justice. Pour contourner cet obstacle, le gouvernement a dû faire voter par le Parlement une loi modifiant la loi du 15 janvier 1963 et prolongeant l'existence de la Cour militaire de justice jusqu'à l'issue du procès en cours. C'est au prix de ces laborieuses manipulations que la Cour militaire de

justice a pu mener l'affaire à son terme et rendre, le 4 mars 1963, un arrêt condamnant six des accusés à la peine de mort et les huit autres à des peines privatives de liberté. Trois des sentences de mort étaient prononcées par contumace; sur les trois condamnations à mort prononcées contradictoirement, l'une a été exécutée le 11 mars et les deux autres commuées en peines de réclusion à vie. Quant au fond même de la décision des juges militaires, chacun est libre de penser ce qu'il veut. Mais du point de vue du respect de la primauté du droit, il est profondément regrettable que cette décision ait été rendue par une juridiction dont l'existence avait été condamnée par le Conseil d'Etat et dont la survivance était un affront aux principes les plus communément admis de la procédure pénale.

V

La Cour militaire de justice a disparu sitôt rendu l'arrêt du 4 mars 1963. Elle aura coexisté pendant quelques jours avec la Cour de sûreté de l'Etat, qui est entrée en fonctions le 26 février 1963 et assume désormais l'ensemble des compétences des précédentes juridictions d'exception. L'organisation et le fonctionnement de la Cour de sûreté de l'Etat font l'objet de la loi n° 63-23 du 15 janvier 1963. Une loi n° 63-22, également du 15 janvier 1963, apporte par ailleurs quelques ajustements à certaines dispositions du code pénal et du code de procédure pénale. En prenant l'initiative de cette réforme législative immédiatement après le référendum et les élections législatives d'octobre 1962 à l'occasion desquels la majorité du corps électoral avait renouvelé sa confiance au chef de l'Etat, le gouvernement a marqué sa volonté de concilier la défense des institutions avec un retour aux traditions de la procédure pénale. La Cour de sûreté de l'Etat est sans doute elle aussi une juridiction d'exception, mais les règles qui président à sa composition et à son fonctionnement s'inspirent dans une large mesure des principes du droit commun.

La Cour s'articule en une chambre de jugement et une chambre de contrôle de l'instruction. La première, présidée par le premier président de la Cour, comprend en outre deux magistrats du siège et deux officiers généraux ou supérieurs. La seconde est composée de trois magistrats du siège. La Cour peut, en cas de nécessité, être complétée par des chambres temporaires instituées par décret et dont la composition sera identique à celle de la chambre de jugement. Les magistrats et officiers appelés à siéger à la Cour sont nommés par décret en Conseil des ministres pour une durée de deux ans renouvelable, après avis du Conseil supérieur de la

magistrature en ce qui concerne les magistrats. De plus, trois juges d'instruction sont attachés à la Cour. Le ministère public comprend un procureur général et deux avocats généraux placés sous l'autorité directe du ministre de la Justice. Le siège permanent de la Cour sera fixé par décret, le premier président pouvant décider de la réunir en un lieu quelconque du territoire français.

Le point important est que les règles de l'instruction sont celles du droit commun, sous réserve de quelques exceptions: c'est ainsi que le délai de la garde à vue pendant lequel un officier de police judiciaire peut détenir un suspect avant de l'inculper et de le déférer devant un juge, que l'article 63 du code de procédure pénale limite à deux jours, est ici porté à dix jours. Les débats à l'audience obéiront aux règles applicables devant les tribunaux correctionnels. La Cour arrêtera sa décision selon les formes suivies devant les cours d'assises. Enfin et surtout, les arrêts de la Cour pourront être déférés à la censure de la Cour de cassation.

Lors des débats devant les deux chambres du Parlement, la composition de la Cour et les règles de procédure telles que celles sur la garde à vue ont donné lieu à de longues discussions. Et cependant, nul n'a osé contester la nécessité pour l'Etat d'être armé de moyens qui soient à la mesure des dangers qui menacent encore les institutions. Dans l'immédiat, la Cour aura à juger les quelque trois cent cinquante dossiers en instance devant les précédentes juridictions d'exception. A plus longue échéance, son avenir dépendra évidemment de l'évolution de la situation. Souhaitons que la situation soit bientôt assez stable pour que le maintien d'une juridiction d'exception ne soit plus nécessaire.

LA DÉSTALINISATION DU POUVOIR JUDICIAIRE EN HONGRIE

Le Comité central du parti socialiste des travailleurs hongrois a adopté le 16 août 1962 une longue résolution concernant « la cessation des procès illégaux institués contre des membres du mouvement des travailleurs pendant l'époque du culte de la personnalité ». La résolution ne vise que la période de 1949 à 1953. Les violations de la légalité socialiste font l'objet d'une analyse tendant à découvrir leurs causes, et les conclusions sont rédigées de manière à éviter la répétition de violations de ce genre.

Au point de vue politique, la résolution se situe dans la ligne des décisions prises antérieurement par le XXII^e Congrès du parti communiste de l'Union soviétique en octobre 1961 (voir *Bulletin*, n° 13). Officiellement cette résolution était prise dans le cadre des travaux préparatoires au VIII^e Congrès du parti socialiste des travailleurs hongrois (c'est-à-dire du parti communiste) qui s'est tenu en novembre 1962 à Budapest. Elle révélait qu'un comité spécial avait été constitué en 1961 par le comité central du P.S.T.H. pour procéder à une révision de tous les procès politiques de l'époque stalinienne, que l'on a supposée limitée, en ce qui concerne la Hongrie, aux années 1949 à 1953. Sur les travaux du comité spécial, la résolution déclare :

Il est maintenant possible de régler définitivement les affaires qui ont été jugées sur la base d'accusations falsifiées. Le comité central a donné toutes instructions nécessaires pour dresser la liste des victimes du culte de la personnalité, honorer leur mémoire, et procéder aux réhabilitations qui ont été omises au cours de ces dernières années. Il faut le nécessaire pour déterminer les responsabilités engagées — chose que l'on avait négligée jusqu'ici —, tirer de cette expérience les conclusions idéologiques qu'elle comporte, et instituer pour l'avenir les garanties nécessaires pour que des innocents ne soient plus injustement punis.

Dans le domaine de ces garanties institutionnelles, la résolution du comité central paraît aller plus loin que les autres mesures de « déstalinisation » prises antérieurement dans d'autres pays communistes. Aux termes du paragraphe III (3) :

Seront exclues du parti dix-sept personnes coupables d'avoir engagé des procédures judiciaires illégales, dans l'exercice de leurs fonctions de procureur, juge ou agent des services de sécurité de l'Etat.

Les noms de ces personnes ont été publiés dans le numéro de septembre de *Pártélet* (« la vie du parti »).

En outre, le paragraphe III (4) interdit à toutes les personnes ayant pris une part active aux procès illégaux pendant la période en question d'exercer les fonctions de procureur, de juge ou de fonctionnaire du ministère de l'Intérieur. Les personnes qui étaient membres de la commission centrale de contrôle du parti, et les fonctionnaires de cette commission ayant pris part aux affaires disciplinaires liées aux procès illégaux, se voient également interdire l'accès aux mêmes fonctions, ainsi que toute participation aux activités disciplinaires du parti. Quant à ceux qui ont contribué d'une façon quelconque à discréditer la justice, ils sont frappés de la même déchéance pendant la période durant laquelle des améliorations seront apportées aux institutions judiciaires.

Mais les dix-sept personnes ainsi mises au pilori et exclues du parti et de leur profession ne sont qu'une infime minorité par rapport à la masse de tous ceux qui, à l'époque, ont obéi aux ordres des chefs du parti, appliqué avec plus ou moins de conviction et de zèle des lois iniques, et infligé d'indignables souffrances à leurs infortunés concitoyens. Les dix-sept « coupables » ne sont que des boucs émissaires, dont la flétrissure n'est destinée qu'à concrétiser la promesse faite publiquement par le parti d'améliorer l'administration de la justice. Ces mesures n'auront de sens que si elles sont suivies d'autres mesures, telles que la réorganisation complète du ministère public et la réforme des Facultés de droit, afin de traduire dans les faits l'esprit de la résolution. Ceux qui ont corrompu la justice doivent disparaître. Enfin et surtout, il faut retirer au parti tout pouvoir d'intervenir dans le cours de la justice si l'on veut que celle-ci ait un sens.

Le 21 mars 1963, le premier ministre Kadar a annoncé à la séance d'ouverture de l'Assemblée nationale hongroise récemment élue que des mesures d'amnistie seraient prises incessamment par décret, et que les détenus qui en bénéficieraient seraient libérés au plus tard le 4 avril. Il est possible que cette amnistie soit une première étape sur la voie d'une nouvelle politique, qui s'inspirerait de certains des principes posés dans les résolutions adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies sur la question de la Hongrie et dans les rapports présentés à l'Assemblée.

Le 22 mars, le ministre de la Justice a fait une déclaration à la radio de Budapest sur la question de l'amnistie. Nous résumons ci-dessous la substance de cette déclaration :

Le décret portant amnistie s'applique à tous les prisonniers politiques, civils ou militaires, qui ont été condamnés pour crimes ou délits contre l'autorité de l'Etat depuis 1945 jusqu'à ce jour. Elle s'applique à ceux qui ont été impliqués dans la contre-révolution (*sic*) de 1956 et à ceux qui, pendant la période stalinienne, ont abusé de leurs pouvoirs et violé la légalité socialiste. Exception est faite cependant pour les condamnations pour espionnage ou trahison. En ce qui concerne les prisonniers condamnés pour infractions de droit commun, les peines seront réduites en fonction de leur durée. Les peines d'emprisonnement de moins d'un an, les peines d'amende et les mesures éducatives seront purement et simplement amnistiées. Exception est faite cependant pour les condamnations pour assassinat, meurtre, vol qualifié, incendie volontaire ou destruction de biens de l'Etat, les autres infractions d'ordre économique bénéficiant de l'amnistie. L'amnistie ne s'applique pas aux condamnés politiques ou de droit commun qui étaient en état de récidive. L'amnistie peut également être appliquée à titre individuel, et les prisonniers qui en sont exclus peuvent solliciter leur grâce du Conseil présidentiel. L'amnistie s'applique enfin aux ressortissants hongrois qui ont quitté le pays dans des conditions illégales.

LES TRIBUNAUX OUVRIERS EN POLOGNE

C'est en octobre 1960 que les premiers tribunaux dits « tribunaux sociaux de travailleurs » (*Spoleczne Sady Robotnicze*) ont commencé à fonctionner en Pologne, d'abord dans la voïvodie de Wroclaw (Basse-Silésie) puis, après le milieu de 1961, dans d'autres parties de l'Etat. En octobre 1962, il existait une quarantaine de ces tribunaux assez irrégulièrement répartis sur l'ensemble du pays. Dix-huit étaient concentrés dans la province de Wroclaw, alors que l'expérience n'avait pas encore été tentée dans la partie nord-est du pays.¹

Ce qu'a d'extraordinaire l'introduction en Pologne de ce type de tribunal composé de non-juristes, c'est qu'elle n'a été sanctionnée par aucun texte législatif, alors que des lois ont précédé ou immédiatement suivi la mise en place des « tribunaux de camarades » dans l'ensemble de l'Union soviétique (décret de la Cour suprême de la R.S.F.S.R. en date du 3 juillet 1961), des tribunaux populaires en Tchécoslovaquie (loi du 18 avril 1961) et en Bulgarie (loi du 20 juin 1961)² et des tribunaux sociaux en Hongrie (loi du 13 octobre 1962). Les tribunaux ouvriers ont été créés en Pologne lors d'un congrès d'activistes et de juristes qui décidèrent à Wroclaw, le 6 octobre 1960, de les installer dans seize usines de Basse-Silésie. On a attribué cette initiative au Comité provincial du parti uni des travailleurs (communiste) de Wroclaw.³

Ce n'était pas la première fois qu'on tentait d'instituer des tribunaux sociaux en Pologne. En février 1946 un décret avait créé les « tribunaux de citoyens », et en octobre 1955 les syndicats adoptèrent une résolution relative à leurs propres « tribunaux de camarades »; mais ces deux projets n'eurent pas la faveur de l'opinion publique et durent être abandonnés. En 1958 un tribunal ouvrier fut institué à titre expérimental à Stalowa Wola, dans la

¹ Jan Gorski: « Les tribunaux sociaux d'ouvriers. Bilan et perspectives », dans *Nowa Kultura*, Varsovie, n° 42, 21 octobre 1962.

² Le lecteur trouvera des renseignements sur l'évolution récente de ces tribunaux en Union soviétique et en Tchécoslovaquie dans V. M. Kabes: « Die Gesellschaftsgerichte in der Sowjetunion und in der Tschechoslovakei. » *Jahrbuch für Ostrecht*, München, n° II/2.

³ Gorski, *op. cit.*

province de Rzeszow, mais ce fut là une initiative isolée. Les commentateurs polonais ont pensé que l'indifférence de la population était peut-être due au fait que « la nécessité de tribunaux sociaux ne se faisait généralement pas sentir »¹, mais les milieux gouvernementaux se sont, eux aussi, montrés très réticents. Le ministre de la Justice Marian Rybicki a déclaré en octobre 1959 qu'il fallait aborder avec beaucoup de prudence le problème des tribunaux sociaux. Il souligna les dangers que l'on court à « placer des notions belles et justes entre les mains d'hommes de chair et d'os, plongés dans des circonstances particulières et dans un climat moral particulier ».² Ce point de vue du ministre fut repris en termes plus vigoureux par un membre de l'Association polonaise des juristes, dont la principale préoccupation était d'assurer l'impartialité des tribunaux sociaux :

Les conditions et le climat dans lesquels fonctionneraient ces tribunaux ne contribueraient pas à assurer leur impartialité. Il faut se rappeler que chaque communauté, particulièrement dans les régions rurales, est tissée d'une trame complexe de liens et d'intérêts, de parentés, d'amitiés et de connaissances, mais qu'au sein de cette même communauté, des groupes sont séparés par des antagonismes, des conflits et des préjugés de toutes sortes... Les juges qui composeraient ce tribunal social pourraient-ils rester impartiaux, alors qu'ils seraient sans aucun doute soumis à des pressions constantes de ces divers groupes? Il faut bien admettre que ce serait difficile, sinon tout à fait impossible.³

Malgré cette attitude réservée des milieux juridiques, les tribunaux ouvriers polonais semblent avoir été une création spontanée. Chaque tribunal doit être institué en vertu d'une résolution des travailleurs de l'usine. Le règlement (*regulamin*) du tribunal doit lui aussi être approuvé par une réunion des travailleurs. Néanmoins l'initiative première revient en règle générale au parti ou à l'organe directeur du syndicat (*aktyw*), qui fournit également des directives générales sur l'organisation du tribunal.

On a avancé diverses raisons pour justifier la création des tribunaux sociaux. Un auteur polonais les résume ainsi :

¹ Eugeniusz Modlinski dans *Panstwo i Prawo*, Varsovie, n° 1, janvier 1962, p. 32. Cité par le professeur L. Kos-Rabcewicz-Zubkowski, président de l'Association canadienne des slavistes, dans un discours prononcé à sa réunion annuelle à Hamilton, Ontario, 15 juin 1962. Pour notre article nous avons puisé de nombreux renseignements et aperçus à cette source.

² *Trybuna Ludu*, Varsovie, 16 octobre 1959.

³ *Prawo i Zycie*, Varsovie, 29 novembre 1959.

L'idée directrice qui a inspiré les créateurs des tribunaux ouvriers a été le désir de créer un nouvel instrument pour développer les relations socialistes entre travailleurs d'une usine. Il fallait particulièrement renforcer la protection des biens sociaux et développer certains aspects des relations entre membres du personnel.¹

Les théoriciens polonais affirment que le recours aux tribunaux sociaux n'est pas un prolongement extrajudiciaire (en fait, extralégal) de la compétence des tribunaux ordinaires, et que, malgré l'absence de formes légales, cette institution ne menace pas directement le principe *nulla poena sine lege*. Au contraire, ils font valoir que les tribunaux ouvriers sont un instrument très souple de justice sociale qui, lorsqu'il s'agit de petites infractions à la discipline du travail, protège pour ainsi dire les travailleurs de la stricte application du droit pénal, qui était devenue redoutable aux termes du décret du gouvernement polonais en date du 4 mars 1953. Mais on ne semble pas, en Pologne, avoir beaucoup insisté sur l'argument soviétique selon lequel les tribunaux sociaux sont un exemple du transfert de fonctions de l'Etat aux masses, et donc un premier pas vers la désintégration de l'Etat. Les auteurs polonais estiment que ces tribunaux sont des éléments de la démocratie socialiste, et qu'ils contribuent à créer le gouvernement des ouvriers par les ouvriers dans les usines.

L'institution des tribunaux sociaux varie d'un pays à l'autre en Europe de l'Est, et le système polonais est celui qui manifeste les tendances les moins avancées. Dans ce pays les tribunaux ouvriers ne sont créés que dans les principales usines, alors qu'en U.R.S.S., en Tchécoslovaquie et en Bulgarie, les travailleurs des fermes collectives dans les villages, et les locataires des ensembles locatifs dans les villes, ont aussi leurs tribunaux.

On constate aussi que l'étendue de la compétence des tribunaux sociaux varie beaucoup. Les tribunaux ouvriers polonais s'occupent principalement des vols de peu d'importance (50% de tous les cas), des troubles de l'ordre public (agissements des « blousons noirs »), des diffamations, et de certaines questions concernant les relations familiales (obligations d'entretien entre parents et enfants, disputes entre époux qui sont une cause de gêne pour les autres locataires), alors que dans les autres démocraties populaires, les tribunaux sociaux sont également saisis d'infractions à la discipline du travail et aux règles du logement en commun et, avec le consen-

¹ Gorski, *op. cit.*

tement des parties, peuvent même se prononcer sur des droits de propriété lorsque la valeur en est minime.

Actuellement, et à la différence des autres démocraties populaires, les tribunaux ouvriers polonais, en règle générale, ne prononcent pas de sanctions pénales, mais se contentent plutôt de donner des avis consultatifs aux organes qui sont habilités à prononcer des peines, par exemple à la direction de l'entreprise d'Etat dans les cas de discipline du travail ou à l'Office du procureur de l'Etat lorsqu'il s'est produit de légères infractions au code pénal. « Mais l'examen public d'une affaire dans une usine en présence d'un groupe de collègues ordinairement nombreux est, de l'avis des coupables et du personnel, une sanction suffisamment rigoureuse en soi ».¹

Les jugements consistant en un blâme ou un avertissement sont ordinairement considérés comme rendus en dernier ressort. Néanmoins, les auteurs polonais citent au moins un cas d'appel déposé auprès du procureur.² Au contraire la législation tchécoslovaque sur les tribunaux populaires prévoit un droit d'appel auprès des tribunaux de l'Etat.³ En Union soviétique la loi ne prévoit pas formellement de droit de recours, mais le comité exécutif du Soviet local, ou le comité du syndicat compétent, peut dans certains cas demander au « tribunal de camarades » de réexaminer le cas et de revenir sur sa décision.⁴ La même règle est appliquée en Hongrie.

En Pologne, les juges sont élus par l'assemblée de tous les travailleurs de l'entreprise. Le tribunal se compose de trois juges. En pratique, les noms des candidats convenables sont « suggérés » par les militants de la section du parti dans l'usine (*aktyw*). En général aucune condition n'est requise, mais il semble cependant que certains règlements stipulent que nul ne peut être désigné comme juge s'il n'a atteint l'âge de 26 ans.⁵

Alors qu'en théorie la compétence des tribunaux ouvriers en Pologne ne se limite pas aux travailleurs manuels, mais s'étend aussi aux employés de bureau, en pratique ces tribunaux connaissent surtout des affaires où les premiers sont en cause. Une enquête menée en Basse-Silésie a fourni le chiffre de 94 % de travailleurs

¹ *Ibid.*

² Modlinski, *op. cit.*, p. 42.

³ Par. 33-35, loi n° 38 de 1961.

⁴ Article 18 du décret du Soviet suprême de la RSFSR en date du 3 juillet 1961.

⁵ Dr. Kazimierz Kakol dans *Przegląd Związkowy*, Varsovie, n° 2, 1961.

manuels parmi les inculpés présentés devant les tribunaux ouvriers de la région. Par comparaison avec ce chiffre, le nombre des employés de bureau siégeant dans les tribunaux (69 sur 173, dans 16 tribunaux) paraît disproportionné. La moitié des juges recensés par l'enquête étaient des membres du parti.¹

Les tribunaux ouvriers polonais peuvent être saisis de cas individuels selon la procédure suivante:

- 1) la direction de l'usine peut, avec le consentement du procureur d'Etat, déposer une plainte auprès du tribunal ouvrier au lieu de s'adresser au parquet;
- 2) le procureur d'Etat, le tribunal de district ou le collège pénal de l'administration peuvent renvoyer au tribunal ouvrier une affaire dont ils ont déjà été saisis;
- 3) les mêmes autorités peuvent saisir d'une affaire le tribunal ouvrier à la demande de celui-ci;
- 4) un citoyen peut déposer une plainte auprès du tribunal ouvrier, mais seulement à l'encontre d'un camarade de travail soumis à la même juridiction.

La procédure est simple et très peu formaliste. Le président du tribunal peut inviter le ministère public à se faire représenter, mais le plus souvent il présente lui-même l'accusation. Il peut également désigner un défenseur parmi les autres travailleurs. Mais rien de tout cela n'est obligatoire, et tous les employés présents à l'audience ont le droit d'exprimer leur opinion et de prendre parti en faveur de l'accusé ou contre lui. « Il est caractéristique que les ouvriers participent activement à cette procédure. Dans les 57 affaires sur lesquelles a porté l'enquête, on constate qu'il s'est produit 347 interventions de personnes présentes aux procès. Ceux qui sont intervenus ont certes vivement condamné les actes et les délits, mais ils ont fait preuve de plus d'indulgence envers les inculpés, particulièrement envers ceux qui sont de bons travailleurs.»²

Une plainte déposée auprès du président d'un tribunal ouvrier polonais doit être entendue dans un délai de sept jours. En principe les audiences sont publiques, mais on signale des exceptions.³

¹ Gorski, *op. cit.*

² *Ibid.*

³ Adam Podgorecki: *Ekaperymnt v socjologii prawa. Panstwo i Prawo*, Varsovie, janvier 1962, p. 51.

Le tribunal prononce son jugement immédiatement après que les juges ont délibéré; le jugement est rendu à la majorité.

Les tribunaux sociaux, dont le fonctionnement dénué de formalisme est peu coûteux, peuvent contribuer à réduire les frais de la justice ordinaire puisqu'ils connaissent un grand nombre d'affaires qui seraient autrement déférées aux tribunaux de l'Etat. De plus on s'est souvent plaint à juste titre de l'encombrement des rôles des tribunaux polonais, chargés de causes sans importance telles qu'échanges d'injures entre voisins et autres infractions mineures. Sur ce point, il est intéressant de noter qu'une loi du 2 décembre 1960 a prévu de nouvelles dispositions pour le cas de certaines infractions. Les affaires de diffamation et de coups et blessures peuvent maintenant être jugées par l'organisation à laquelle appartiennent plaignant et défendeur.

Les commentateurs polonais s'attachent moins à l'élément d'économie et de commodité qu'au but éducatif que, selon eux, les tribunaux ouvriers atteignent à la fois au moyen des sanctions morales infligées à l'inculpé et de l'effet des débats sur l'opinion publique. Un éminent juriste polonais écrit :

Les tribunaux sociaux d'ouvriers sont l'expression d'un effort fait pour agir selon des formes nouvelles sur l'attitude individuelle du citoyen à l'égard des principes de la vie communautaire fondés sur la constitution de l'Etat populaire. Ces tribunaux doivent compléter, par des moyens sociaux, la lutte contre le crime menée par les organes existants; ils mobilisent en effet l'opinion de la communauté de l'usine, et produisent l'attitude des ouvriers à l'égard des violations des principes de la vie communautaire (y compris les délits commis contre les biens sociaux) et de ceux qui s'en rendent coupables.¹

Un groupe de chercheurs polonais de l'Institut central pour la protection de la main-d'œuvre a étudié les réactions de la population lors de l'institution des tribunaux ouvriers. En janvier 1962, les résultats préliminaires ont été évalués dans un article d'Adam Podgorecki.² L'auteur a signalé certains facteurs qui ont limité la valeur de l'enquête, par exemple sa brève durée (octobre 1960-mars 1961), l'exiguïté relative du territoire étudié (la Basse-Silésie), le manque de recul et d'expérience valable (les premiers tribunaux ouvriers venaient de commencer à fonctionner lorsque l'enquête a débuté) et la pénurie de crédits.

¹ Modlinski, *op. cit.*

² Podgorecki, *op. cit.*

L'enquête préliminaire a révélé entre autres choses les réactions suivantes :

- 1) Les travailleurs se sentent plus honteux et repentants lorsqu'ils sont jugés par leurs camarades de travail que lorsqu'ils sont jugés par un tribunal ordinaire; néanmoins, 25% des inculpés ont déclaré après le procès que les tribunaux considèrent les tribunaux ouvriers comme incompatibles avec leur intérêt.
- 2) Certains continuent à exprimer des doutes quant au fonctionnement parallèle des tribunaux ouvriers et des tribunaux d'Etat.
- 3) Les ouvriers n'aiment pas à faire partie des tribunaux. Sur 122 personnes à qui l'on a demandé si elles aimeraient être élues à un tribunal ouvrier, 96 ont répondu non, 20 oui et 6 n'avaient pas d'opinion.
- 4) La permanence de l'institution est parfois mise en doute.
- 5) Les travailleurs désapprouvent les mesures prises par les tribunaux ordinaires contre les employés qui s'approprient des biens de l'Etat pour leur usage personnel, surtout lorsqu'ils ne peuvent acheter ces biens régulièrement au marché. Les nouveaux tribunaux ouvriers sont censés changer cette attitude et mobiliser l'opinion publique contre les accusés.

Les problèmes complexes que soulèvent les tribunaux sociaux méritent certainement de retenir l'attention des juristes et des sociologues. Il se peut que les questions de discipline du travail et les petites infractions au code pénal soient traitées plus rapidement au cours de l'audience dénuée de formalités d'un tribunal qui offre l'avantage de faire vite et de soulager les tribunaux ordinaires surchargés. Il est possible aussi qu'une condamnation prononcée par l'opinion publique (particulièrement par des camarades de travail) puisse être plus pénible pour le petit délinquant et avoir un effet de dissuasion plus efficace qu'une légère amende infligée après un long délai par un tribunal d'Etat. Cependant, on ne saurait négliger l'effet moral négatif de cette procédure sur la communauté ordinairement bien cimentée des collègues de travail: l'esprit d'amitié et de confiance mutuelle, indispensable au travail efficace en équipe, peut céder la place à la suspicion et à d'après ressentiments.

Il serait possible, de parvenir dans une large mesure, aux résultats recherchés par la création des tribunaux ouvriers si l'ad-

ministration de la justice régulière se faisait plus rapidement et si l'on donnait une publicité suffisante aux procès qui intéressent certains éléments de la communauté. De plus, on notera le danger :

- 1) que des erreurs *judiciaires* soient commises en raison du manque d'expérience des juges non juristes;
- 2) que des jugements mal fondés ne puissent être réformés, vu l'absence de voies de recours;
- 3) que des décisions contradictoires soient rendues par des tribunaux différents dans des cas identiques;
- 4) que ces juridictions soient l'objet de pressions extérieures de nature politique;
- 5) que les rapports qui peuvent exister entre l'inculpé et ses juges faussent le jugement.

Eveiller l'intérêt de la collectivité pour l'administration de la justice en la faisant participer activement au procès et en obtenant son assentiment positif au jugement n'est certainement pas une idée nouvelle. Le système du jury, les audiences publiques, la publicité des débats et du jugement rendu, sont les moyens classiques utilisés à cette fin. Une fois débarrassée de la coloration idéologique que lui donne la théorie marxiste, comme il semble que ce soit le cas en Pologne, l'institution des tribunaux sociaux dans les pays du bloc soviétique semble être une contribution intéressante, encore que controversée, à la recherche séculaire d'une justice vraiment populaire. On notera avec intérêt que le nombre des juristes qui réclament une surveillance juridique rigoureuse des activités des tribunaux sociaux ne cesse de grandir. Et nous pourrions conclure en citant ce commentaire d'un juriste polonais :

Pour éviter toute déformation de l'intention dans laquelle ont été créés les tribunaux ouvriers, il faut que ceux-ci se développent sur la base de l'opinion authentique des travailleurs. Et si les tribunaux ouvriers doivent se développer, il faut les protéger convenablement et leur donner les instructions nécessaires. Pour que les tribunaux ouvriers puissent se développer, ils doivent reposer sur des bases juridiques solides.¹

¹ Gorski, *op. cit.*

UN PROCÈS POLITIQUE AU PORTUGAL

L'attention avec laquelle la Commission internationale de juristes suit les événements du Portugal est bien connue des lecteurs de ses publications. Des informations sur les arrestations, les procès politiques et les élections dans ce pays ont été publiées dans de précédents numéros du Bulletin. Vers le milieu de l'année 1962, la Commission a chargé un éminent juriste allemand, le docteur Hans Rau, d'une mission d'observation à un procès politique qui se jugeait à Lisbonne. Le présent article est basé sur une documentation empruntée au rapport du docteur Rau.

Dans le n° 13 du *Bulletin de la Commission internationale de juristes* a paru un article consacré aux arrestations auxquelles le gouvernement portugais a procédé parmi les personnalités marquantes du groupement de l'opposition avant les élections parlementaires du 12 novembre 1961. Les chefs de l'opposition avaient mis au point un *Programme pour la démocratisation de la République*, document très modéré, mais dont la diffusion fut par la suite interdite parce que le gouvernement y voyait une attaque contre l'« unité morale de la nation ». Parmi les personnes arrêtées se trouvait M^e Arlindo Vicente, docteur en droit, avocat à Lisbonne. Il fut amené le 20 septembre 1961 par la P.I.D.E. à la prison Aljuba, à Lisbonne, et enfermé dans le *curro* (ainsi appelle-t-on le toril des arènes, dans lequel un homme ne peut pas se tenir debout). Puis, sur ordre du tribunal, il fut transféré dans une autre prison de la P.I.D.E., un peu plus acceptable, à Caxias près de Lisbonne. Il y fut détenu jusqu'à son jugement, qui fut rendu le 13 juillet 1962, donc près de dix mois plus tard. Il s'agissait d'une mesure d'internement administratif provisoire (*medida de segurança provisoria de internamento*) prévue par l'article 7 du décret-loi n° 40.550 du 12 mars 1956. Cet article, très discutable au regard des principes dans lesquels se fonde la Primauté du Droit, mérite d'être cité in extenso, d'autant plus que le tribunal chargé de l'affaire s'y référa lui aussi :

Peuvent être l'objet de mesures de sécurité, consistant dans l'internement dans un établissement adéquat, pour une durée de six mois à trois ans, pouvant être prorogée pour une nouvelle période de trois ans si le comportement des intéressés continue à se révéler dangereux :

1° Les personnes qui fondent des associations, mouvements ou groupements de caractère communiste, qui déploient des activités subversives, ou qui se proposent de commettre des crimes contre la sécurité de l'Etat, ou qui utilisent le terrorisme comme moyen d'action, ainsi que celles qui adhèrent à de telles associations, groupements ou mouvements, collaborent avec ceux-ci ou suivent leurs instructions, avec ou sans accord préalable;

2° Les personnes qui rendent possibles de propos délibéré lesdites activités subversives, en fournissant un local pour les réunions, en finançant ces entreprises ou en permettant leur propagande.

Le procès de Vicente se déroula les 12 et 13 juillet 1962 devant le *Tribunal plenário*, juridiction d'exception siégeant à Lisbonne et compétente pour les crimes et délits de caractère politique, à l'exception de la rébellion. Les débats étaient dirigés par le président João Caldeira.

Selon l'acte d'accusation, Vicente aurait porté atteinte à la sécurité intérieure de l'Etat, infraction prévue et réprimée par le paragraphe premier de l'article 173 du code pénal portugais, et passible de 2 à 8 ans de réclusion (*prisão maior*). Le ministère public affirma d'autre part que l'accusé était un individu dangereux au sens du décret n° 40.550 du 12 mars 1956 déjà mentionné, et requit par conséquent que la mesure provisoire d'internement administratif dont l'accusé avait fait l'objet soit transformée en une mesure définitive de détention.

Aux termes du jugement, le ministère public avait cru pouvoir relever une atteinte ou une menace à la sécurité intérieure de l'Etat dans les activités suivantes de l'accusé:

L'accusé est membre de l'organisation clandestine connue sous le nom de *Junta Patriótica*, qui fut fondée au début de 1961 et qui est une filiale du parti communiste portugais ou lui est associée, subordonnée, et dirigée par lui; elle vise directement à changer la Constitution et à modifier ou détruire le gouvernement dans sa forme présente par l'emploi de mesures non autorisées par la Constitution.

En tant que membre de cette organisation, l'accusé maintenait des relations ou des contacts avec des membres alors internés dudit parti auxquels il faisait parvenir des tracts clandestins et des instructions.

Il dirigeait l'activité politique de ces détenus en recevant des nouvelles sur leur vie, ainsi que sur leurs revendications, et rédigeait ou faisait copier — selon les directives du parti précité — des textes, des lettres et des requêtes qui étaient destinés à répandre des affirmations fausses ou défavorables au gouvernement et à revendiquer la mise en liberté des détenus politiques précités.

Au moment de la perquisition effectuée dans son bureau, l'accusé se trouvait en possession, en sa qualité de membre particulièrement important de la *Junta* précitée et de collaborateur de son organe de presse *Tribuna livre*, de 238 exemplaires d'un numéro de ce journal; il avait l'intention

de les distribuer, et en avait effectivement distribué environ 15 exemplaires, dont 10 à Albano Alves Simoes qui devait les faire parvenir à Póvoa de Santo Iria.

Le parti communiste portugais a visé directement à modifier la Constitution de l'Etat et à détruire la forme présente du gouvernement par le recours à la violence et à des moyens anticonstitutionnels.

Selon l'accusation, l'activité reprochée à l'accusé consistait principalement à avoir entretenu des relations avec des détenus communistes et à s'être efforcé de les faire libérer.

L'accusé, qui reconnut un certain nombre des actes qu'on lui reprochait, contesta surtout qu'on pût les qualifier d'activités du parti communiste. Quinze témoins furent entendus, dont douze pour la défense. Ils étaient sans exception des témoins de moralité politique, auxquels on demanda à plusieurs reprises s'ils considéraient le docteur Vicente comme un communiste, ce qu'ils nièrent. Le témoin le plus éminent de la défense fut M. Adelino de Palma Carlos, professeur à l'Université, qui affirma son entier accord avec les idées du docteur Vicente. Lorsque le président du tribunal déclara: « On ne condamne pas ici des idées, mais des actes subversifs dirigés contre l'Etat portugais », puis cita un écrit en langue française de l'accusé où étaient indiquées les nombreuses personnes qui s'étaient élevées contre la dictature, le témoin remarqua laconiquement « et alors? » (*E pois*), et il demanda de son côté au président de quoi au juste on considérait Vicente comme coupable. Après avoir terminé sa déposition, il se dirigea vers l'accusé et lui serra la main, ce qui provoqua des mouvements dans l'assistance.

Il est à noter que le ministère public renonça à prononcer un réquisitoire après l'administration des preuves. La défense plaida l'acquiescement. Le tribunal considéra que les faits invoqués dans l'acte d'accusation étaient établis, mais qu'on ne pouvait considérer l'inculpé comme un individu dangereux. Il refusa donc de transformer, selon les réquisitions du procureur général, l'internement provisoire en détention définitive. Non seulement il reconnut à l'accusé des circonstances atténuantes, mais il constata qu'elles étaient « d'une importance particulière ». Or, selon les articles 56 et 94 du code pénal portugais, le juge peut « exceptionnellement, en considération de l'importance particulière des circonstances atténuantes », ramener à un an la peine de réclusion prévue par la loi (qui était en l'espèce de 2 à 8 ans) ou la remplacer par une peine d'emprisonnement (*prisão*) d'au moins un an. En application de ces dispositions, le tribunal condamna M^e Vicente à vingt mois

d'emprisonnement avec sursis et à la privation de ses droits civiques pour une durée de cinq ans. L'inculpé fut donc immédiatement remis en liberté.

Le D^r Hans Rau, observateur de la Commission internationale de juristes, assistait à l'audience. Il a déclaré dans son rapport que le président Caldeira avait dirigé les débats avec une objectivité exemplaire, et que les droits de la défense avaient été parfaitement sauvegardés. Les débats ont été publics. Le jugement fut beaucoup moins sévère qu'on ne l'avait prévu et redouté. Dans les limites assez étroites de la liberté d'appréciation que leur laisse une législation peu respectueuse de la Primauté du Droit, les juges du *Tribunal plenario* ont fait preuve d'une belle indépendance.

TABLE DES MATIÈRES

Le procès de Bogdan Stachinsky en République fédérale d'Allemagne	1
Les élections en Amérique latine : Paraguay, Nicaragua, Argentine et Pérou	5
Le régime militaire en Birmanie	16
Les tendances contradictoires de la législation bulgare : réhabilitations et répression du « parasitisme »	23
Le procès du coup d'Etat à Ceylan	26
Les juridictions d'exception en France	31
La déstalinisation du pouvoir judiciaire en Hongrie	41
Les tribunaux ouvriers en Pologne	44
Un procès politique au Portugal	52

PUBLICATIONS RÉCENTES DE LA COMMISSION
INTERNATIONALE DE JURISTES

Revue de la Commission internationale de Juristes

Tome IV, No. 1 (été 1962): l'Etat de droit et l'organisation contemporaine de l'économie et des rapports sociaux, par Fritz Gygi. Le barreau dans la République populaire de Chine, par Sao-Tchouan Leng. Le Commissaire parlementaire en Nouvelle-Zélande, par A. G. Davis. Du droit de se rendre à l'étranger, par Rudolf Torovsky. L'application de la Convention européenne des Droits de l'Homme dans l'ordre juridique interne, par Philippe Comte. Le pouvoir judiciaire dans la zone sociétive d'Allemagne, par Walther Rosenthal. Un « Ombudsman » en Grande Bretagne, par A. A. de C. Hunter. Un document: Le projet de Convention Panaméricaine pour la Protection des Droits de l'Homme. Revue des Livres.

Bulletin de la Commission internationale de Juristes

Numéro 14 (octobre 1962): Divers aspects de la légalité: Afrique du Sud, Afrique tropicale, Congo (Léopoldville), Israël, Kenya, République arabe unie, Turquie, Union Soviétique, Yougoslavie.

Nouvelles de la Commission internationale de Juristes

Numéro 13 (février 1962): Perspectives d'avenir. Membres de la Commission. Missions et visites. Observateurs. Communiqués de presse et télégrammes. Nations Unies. Sections nationales.

ETUDES SPÉCIALES

Le Principe de la Légalité dans une société libre (juillet 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. Première conférence africaine sur la Primauté du Droit.

Le Mur de Berlin, Un défi aux droits de l'homme (avril 1962): Le plébiscite par l'exode. Mesures prises par la République démocratique allemande pour empêcher la fuite de la population. L'évolution constitutionnelle du Grand-Berlin. L'isolement de Berlin-Est.

Chronique de l'Afrique du Sud: l'affaire Ganyile (juin 1962).

L'Espagne et la Primauté du Droit (décembre 1962): Les bases historiques et doctrinales du régime. Le parti unique. La communauté nationale-syndicaliste. Les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Les libertés publiques. La défense du régime. La poursuite pénale des délits politiques. Neuf annexes.

Cuba et la Primauté du Droit (édition française en cours d'impression): Chronologie sommaire de l'histoire de Cuba. Le pays, l'économie et la population. La législation constitutionnelle. Le droit pénal et la procédure pénale. Dépôts de témoins.

Publié en français, anglais, allemand et espagnol
et distribué par la

COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES
6, RUE DU MONT-DE-SION, GENÈVE, SUISSE

Typo-Offset Henri Studer S. A., Genève, Suisse