

POUR LA PRIMAUTÉ
DU DROIT

**Bulletin
de la
Commission
Internationale
de Juristes**

TABLE DES MATIÈRES

DIVERS ASPECTS DE LA LÉGALITÉ

Afghanistan	1	Roumanie.	26
Chili	9	Tanzanie	33
Espagne	15	Union Soviétique	46
EDWARD S. KOZERA †		51	
NOUVELLES DE LA COMMISSION		52	

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

COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES
2, QUAI DU CHEVAL-BLANC GENÈVE, SUISSE

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

N° 23

AOÛT 1965

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

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

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

AFGHANISTAN: TRANSFORMATION PACIFIQUE EN UNE MONARCHIE CONSTITUTIONNELLE

Promulgation de la nouvelle Constitution

Sans accès à la mer, resté pendant des siècles à l'écart des grands courants de la civilisation, l'Afghanistan, Etat au relief profondément buriné, est maintenant l'objet d'une attention particulière. Le monde entier, en effet, a suivi l'application de la réforme constitutionnelle qui a totalement modifié sa physionomie et que son souverain épris de progrès, le Roi Mohammed Zahir Shah, a pu mener à bien avec l'appui de la Loya Jirgah, ou Assemblée Suprême de la Nation.

En mars 1964, le Premier Ministre, le Prince Mohammed Daoud, oncle du Roi, se démit de ses fonctions, après avoir été le maître effectif de l'Afghanistan pendant dix ans. Son remplacement par un roturier, le Docteur Mohammed Yusuf, ouvrit la voie à la création d'un régime démocratique viable sans lequel, de l'avis du Roi, tout espoir de progrès et de développement resterait fermé à son pays. Que le Roi se soit tout entier donné à son œuvre constitutionnelle témoigne bien de son attachement au progrès et de son désir sincère de n'être plus autre chose qu'un souverain constitutionnel placé à la tête d'un gouvernement issu du peuple.

La nouvelle Constitution a été rédigée par une Commission de rédaction composée de sept membres, et son avant-projet a ensuite été étudié et amendé par une Commission consultative de vingt-quatre membres. La Loya Jirgah fut alors convoquée pour examiner la nouvelle Constitution et donner un avis au Roi à son sujet.

La Loya Jirgah convoquée pour examiner le nouveau projet de Constitution était composée de 450 membres, dont 170 étaient membres de l'Assemblée nationale, les 170 autres ayant été élus spécialement pour la circonstance à raison d'un député supplémentaire par circonscription électorale. Trente personnalités, dont six femmes, désignées par le Roi, les membres du Cabinet et les sénateurs, ainsi que les cinq Juges de la Cour suprême d'Afghanistan

en faisaient également partie. Il ne s'agissait pas d'une Assemblée qui s'était réunie auparavant à des intervalles réguliers, mais d'un organe spécial que le Roi ne convoque d'habitude que lorsqu'il est nécessaire de soumettre aux représentants du peuple une importante question de politique générale ou un problème d'ordre national. Sa dernière session remonte à 1955, année où le Gouvernement a recherché l'appui de la nation pour sa politique relative au Pakhtunistan.

S'adressant à l'Assemblée Suprême le 9 septembre 1964, le Roi a expliqué que, si au cours des périodes difficiles que le pays avait traversées aucune autre solution ne s'offrait qu'un gouvernement oligarchique, il était désormais possible d'instaurer un régime monarchique constitutionnel dans lequel ce ne seraient plus les membres de la famille royale qui seraient à la tête des affaires, comme ils l'avaient été exclusivement jusqu'alors.

On se tromperait en considérant la Loya Jirgah comme une simple Chambre d'enregistrement de la volonté royale. Il lui fallu examiner les 128 articles du projet de constitution l'un après l'autre, et voter sur chacun d'eux à l'issue de ses débats. Ses membres n'eurent droit qu'à un temps de parole de cinq minutes, et elle siégea à huis clos, ce qui constituait une autre innovation. On craignait en effet que certains arguments avancés contre tels ou tels articles du projet de constitution — et il semble qu'il dût s'en élever de nombreux — ne créent de l'agitation dans le pays s'ils étaient rendus publics avant que l'Assemblée ne parvint à un accord définitif sur tous les articles. Après dix jours de discussion, la Loya Jirgah approuva le projet de constitution le 19 septembre 1964, sous réserve de certains amendements d'importance secondaire. Le 1^{er} octobre, le Roi signa la nouvelle Constitution et la promulgua dans l'Etat tout entier. Par le même décret de promulgation, la Constitution antérieure de 1931 se trouvait abolie.

Objet et aspects essentiels de la nouvelle Constitution

Dans son préambule, la nouvelle Constitution déclare ce qui suit: « Le peuple de l'Afghanistan a conscience des changements historiques qui se sont produits dans sa vie nationale et dans la vie de l'humanité tout entière dont il est une partie, et il considère que les valeurs énumérées ci-dessous appartiennent de droit à toutes

les sociétés humaines. Il a élaboré la présente Constitution sous la direction de Sa Majesté Mohammed Zahir Shah, Roi d'Afghanistan et Chef de la Nation, pour les générations présentes et à venir.» Le texte définit ensuite dans les termes suivants les objectifs de la Constitution:

Réorganiser la vie nationale de l'Afghanistan, conformément aux exigences de l'époque et compte tenu des réalités de l'histoire et de la culture nationale; Faire régner la justice et l'égalité;

Fonder une démocratie politique, économique et sociale;

Organiser les attributions de l'Etat et de ses organes, de manière à assurer la liberté et le bien-être de l'individu et à préserver l'ordre public;

Assurer le développement harmonieux de la vie publique de l'Afghanistan dans tous ses aspects; enfin

Donner naissance dans l'avenir à une société prospère et tournée vers le progrès, attachée à la collaboration de tous les éléments de la nation et au respect de la dignité de l'homme.

La Constitution contient onze titres, à savoir: de l'Etat; du Souverain; des Droits et Devoirs essentiels du peuple; de la Shura (Parlement); de la Loya Jirgah (Assemblée suprême); du Gouvernement; du Pouvoir judiciaire; de l'Administration; de l'état d'exception; de la Procédure d'amendement à la Constitution; Dispositions transitoires.

L'article 24, qui a une importance particulière, a été introduit par les auteurs de la Constitution en vue de rendre impossible le retour au pouvoir de l'ancien Premier Ministre, le Prince Mohammed Daoud. En vertu de cet article, il est désormais interdit aux membres de la famille royale d'appartenir à des partis politiques et d'occuper l'une des fonctions ci-après:

1. Premier Ministre ou Ministre
2. Membre de la Shura (Parlement)
3. Juge à la Cour suprême.

Toutefois, la situation morale et matérielle des membres de la famille royale est garantie par une autre disposition prévoyant qu'ils conserveront leur qualité de membres de la Maison Royale leur vie durant. Selon une définition très large donnée dans cet article au concept de « Maison Royale », celle-ci se compose des fils, des filles, des frères et des sœurs du Souverain, ainsi que de

leurs maris, de leurs épouses, de leurs fils et de leurs filles, et des oncles paternels du Roi ainsi que de leurs fils. En excluant les membres de la famille royale de la vie politique du pays, la Constitution ouvre une ère nouvelle dans laquelle les destinées de la Nation seront désormais entre les mains de membres des professions libérales et d'intellectuels appartenant à la classe moyenne, qui exerceront leur mandat dans un esprit démocratique et constitutionnel.

On peut noter, parmi d'autres dispositions intéressantes de la nouvelle Constitution, celles qui établissent une monarchie constitutionnelle; une Chambre basse élue et une Chambre haute partiellement élue par les citoyens; et un Gouvernement dont les membres n'appartiendront pas au Parlement et qui pourra être renversé par un vote de celui-ci. En vue d'empêcher les ministres d'agir de façon capricieuse, arbitraire, ou non conforme aux vues du Parlement, la Constitution a créé l'obligation pour eux d'assister aux séances du Parlement afin d'y répondre aux questions qui seront posées, sans toutefois disposer du droit de vote. La nouvelle Constitution contient également des dispositions irrévocables garantissant les droits fondamentaux de l'homme, et notamment le droit de former des partis politiques, la liberté de la presse et l'indépendance de la magistrature. Nous reviendrons plus en détail sur ces dispositions en analysant le contenu du Titre 3.

Du Souverain, de l'Etat, du Parlement

Aux termes de l'article 1 du Titre 1, l'Afghanistan est une monarchie constitutionnelle et un Etat indépendant, unitaire et indivisible. Sa souveraineté repose dans le peuple. En vertu de l'article 2, l'Islam est la sainte religion du pays et les rites religieux accomplis par l'Etat doivent se conformer aux dispositions de la doctrine Hanafi. Cet article reconnaît, toutefois, aux citoyens non islamiques le droit de pratiquer leur religion et d'accomplir leurs cérémonies dans les limites définies par les lois ayant trait à l'ordre public et aux bonnes mœurs. On voit donc que, si la Constitution, conformément aux vues des Afghans orthodoxes, reconnaît que le pays est un Etat islamique et non laïque, elle garantit en même temps la liberté du culte aux citoyens non musulmans. A l'article 3, la Constitution désigne, parmi les langues de l'Afghanistan, le Pushtu et le Dari comme langues officielles.

Nous avons déjà parlé de la situation du Souverain et des membres de la famille royale à l'égard de la Constitution. L'article 7 fait du Roi le protecteur des principes fondamentaux de l'Islam, le gardien de l'indépendance du pays, le dépositaire de sa Constitution et le centre de son unité nationale. L'article 9 définit les droits et les devoirs du Roi, parmi lesquels les plus importants consistent notamment à convoquer la Loya Jirgah ou Conseil suprême, à convoquer et à dissoudre la Shura (Parlement), à ordonner de nouvelles élections qui auront lieu dans les trois mois suivant la date de dissolution du Parlement, à nommer le Premier Ministre, ainsi que le Président et les Juges de la Cour suprême et à proclamer l'état d'exception ainsi qu'à y mettre fin.

La Constitution dispose que la Shura (Parlement) se compose de deux Chambres: la Wolesi Jirgah (ou Chambre du Peuple) et la Meshrano Jirgah (ou Chambre des Anciens). Les membres de la Wolesi Jirgah sont élus par le peuple de l'Afghanistan « par un scrutin libre, universel, secret et direct, organisé conformément aux dispositions de la loi »; chaque circonscription ou district électoral doit élire un député. La Chambre est élue pour une durée de quatre ans, et c'est aussi la durée du mandat des députés.

Pour ce qui est de la Meshrano Jirgah, un tiers de ses membres sont nommés par le Roi pour une période de cinq ans et choisis parmi des citoyens instruits et expérimentés. Les deux autres tiers de ses membres sont élus, certains par les Conseils provinciaux, les autres par les habitants de chaque province. Tous les candidats au Parlement doivent savoir lire et écrire. L'âge minimum des membres de la Wolesi Jirgah est fixé à 25 ans et celui des membres de la Meshrano Jirgah à 30 ans.

Remarquons en passant que la forme parlementaire du gouvernement n'était pas une innovation complète en Afghanistan, et que la Constitution antérieure de 1931 avait, elle aussi, donné au pays des institutions parlementaires. Toutefois, s'il est vrai que le système parlementaire bicaméral assez rudimentaire introduit par la Constitution de 1931 attribuait à la Chambre basse ou Conseil national un pouvoir de contrôle assez théorique, en fait l'organisation du pays était véritablement entre les mains du Roi et du Premier Ministre.

La Constitution prévoit aussi l'existence continue de la Loya Jirgah (Assemblée suprême) qui se composera des membres des deux Chambres, ainsi que des Présidents des Conseils provinciaux.

En cas de dissolution du Parlement, ses membres conservent leur mandat de membres de la Loya Jirgah jusqu'à ce qu'un nouveau Parlement soit constitué. Le Roi peut convoquer la Loya Jirgah en tout temps par proclamation royale.

Droits fondamentaux

La partie la plus intéressante de la Constitution est peut-être son Titre 3 (articles 25 à 40) qui contient d'importantes garanties constitutionnelles des droits fondamentaux de l'homme et prescrit en même temps les devoirs qui leur correspondent. On y lit que le peuple de l'Afghanistan, en dehors de toute discrimination et de toute préférence, jouit devant la loi de droits et d'obligations qui sont les mêmes pour tous. La liberté et la dignité de l'individu sont inviolables et l'Etat a donc le devoir de respecter et de protéger cette liberté ou cette dignité. Personne ne peut être châtié que sur l'ordre d'un tribunal compétent, délivré à l'issue d'un procès public qui se sera déroulé en présence de l'accusé. Nul ne peut être poursuivi ou arrêté, sauf en conformité des dispositions de la loi et nul ne peut être détenu, sauf sur un ordre délivré par un tribunal légalement constitué. La torture est interdite « *même lorsqu'il s'agit de découvrir des faits* ». Il en est de même des châtiments incompatibles avec la dignité humaine. Dans tous procès, l'accusé est présumé innocent.

L'article 29 proclame le caractère inviolable de la propriété et déclare que l'expropriation n'est autorisée que dans l'intérêt général; encore faut-il qu'elle donne lieu à un paiement constituant une avance sur une indemnisation équitable. L'article 30 garantit la liberté et le secret des communications, et l'article 31, la liberté de la pensée et de l'expression, et notamment la liberté de la presse. L'article 32 reconnaît aux citoyens afghans le droit de se réunir à des fins légitimes et pacifiques. Il reconnaît aussi le droit de former des partis politiques, sous réserve que les buts et activités de ces partis ou des idées sur lesquelles ils reposent ne soient pas incompatibles avec les valeurs incorporées à la Constitution. Un parti constitué conformément aux dispositions de la loi ne peut être dissous en dehors d'une procédure juridique normale et sans que la Cour suprême en ait ainsi décidé.

Les autres articles du Titre 3 reconnaissent plusieurs autres droits fondamentaux qui, si on leur consacre d'ordinaire moins

d'attention qu'à d'autres droits plus classiques, ont néanmoins une importance capitale dans une société démocratique. Ce sont par exemple le droit de recevoir une indemnisation pour tout dommage imputable à l'administration, le droit au travail, et le droit de choisir librement une profession dans les conditions déterminées par la loi. Une interdiction importante et spécifiquement imposée par la Constitution a trait au travail forcé. Pour ce qui est de l'enseignement, l'article 34 déclare que tout Afghan a droit à recevoir un enseignement qui soit fourni gratuitement par l'Etat et par les citoyens du pays. Toutefois, pour tenir compte de la difficulté de fournir dès maintenant à tous un enseignement gratuit, l'article poursuit en déclarant que le but de l'Etat en la matière est de créer des moyens d'éducation accessibles à tous. L'enseignement primaire est rendu obligatoire pour tous les enfants habitant la région où l'Etat fournit des moyens convenables. Toutefois, le Gouvernement se déclare tenu de préparer et de mettre en vigueur un programme d'enseignement harmonieux et ouvert à tous sur toute l'étendue du pays.

Ainsi, la Constitution de 1964 représente un progrès important par rapport à la Constitution de 1931 pour ce qui est des droits et des libertés fondamentaux. Certes, la Constitution de 1931 contenait une déclaration des droits aux objectifs limités, mais beaucoup de ses articles demeurèrent sans application pratique. Le bref examen qui précède des articles de la nouvelle Constitution ayant trait aux droits fondamentaux devrait suffire à montrer que les auteurs de la Constitution, non seulement attachaient une grande importance aux droits fondamentaux, mais aussi se sont étroitement inspirés de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948.

Du pouvoir judiciaire

Nous ne pouvons ici, faute d'espace, analyser dans le détail les dispositions de la nouvelle Constitution ayant trait au gouvernement et à l'administration du pays. Le présent article serait cependant très incomplet s'il ne contenait une brève mention de la situation faite au pouvoir judiciaire par le nouveau texte constitutionnel. Au Titre 7, il est déclaré que le pouvoir judiciaire est un organe indépendant de l'Etat et qu'il s'acquitte de ses attributions parallèlement aux organes du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif.

Le pouvoir judiciaire se compose d'une Cour suprême et d'autres tribunaux dont le nombre sera fixé par la loi. Les juges sont nommés par le Roi sur la recommandation du Président de la Cour suprême. Lorsqu'un juge se rend coupable d'un délit, la Cour suprême examine l'affaire dans laquelle il est impliqué et, après avoir entendu sa défense, elle peut recommander au Roi de le démettre de ses fonctions. Si le Roi approuve cette recommandation, le juge sera démis de ses fonctions. La Cour suprême est compétente pour tout ce qui concerne les transferts, les mutations, promotions et mises à la retraite des juges.

Sauf dans des cas exceptionnels où un tribunal peut décider de siéger à huis clos, tous les procès doivent être publics. Les jugements seront toujours proclamés en public et les tribunaux sont tenus d'exposer dans les attendus de leurs jugements les raisons qui ont motivé leurs décisions.

Le Titre 7 contient aussi une disposition extrêmement importante relative au pouvoir judiciaire, selon laquelle aucune loi ne peut, quelles que soient les circonstances, exclure de la compétence des tribunaux une affaire, ou une région quelconque du pays, de leur juridiction, ni attribuer à une autre autorité la compétence et la juridiction correspondantes. Cette disposition n'interdit cependant pas la création de tribunaux militaires, mais ceux-ci ont vu leur compétence limitée aux infractions ayant trait aux forces armées.

Conclusion

Grâce à sa nouvelle Constitution de caractère dynamique, l'Afghanistan d'autrefois, avec ses modes de vie traditionnels, vient de rejoindre les démocraties constitutionnelles du vingtième siècle. La transition a été si insensible et si paisible qu'elle est presque passée inaperçue au-delà des frontières du pays. Pour certains, la nouvelle Constitution est une expérience intéressante et méritoire, mais dont le succès n'est pas encore acquis. Toutefois, le fait que la Loya Jirgah l'ait adoptée sans véritable opposition tendrait à prouver que, même si elle ne représente qu'une expérience, elle a de grandes chances de réussir. Quoi qu'il en soit, on ne saurait douter que l'œuvre nouvelle, qui a commencé avec la promulgation de la nouvelle Constitution, apportera des changements profonds dans presque tous les aspects de la vie politique et sociale de la Nation.

LA NOUVELLE EXPÉRIENCE DU CHILI

La République du Chili a déjà fait l'objet d'une étude dans un de nos récents Bulletins (N° 20 de septembre 1964) à l'occasion de la promulgation d'une nouvelle loi sur la presse, qui a fait soulever des polémiques non seulement parmi les journalistes, ce qui est naturel, mais aussi dans les milieux politiques en raison de la proximité des élections pour la désignation du Président de la République. Le Parti démocrate-chrétien comme le Front d'action populaire s'étaient élevés contre le projet de loi, couramment appelé « Loi-bâillon »¹, dont on craignait qu'il n'empêchât la publication d'informations objectives et complètes sur les élections.

Il convient de souligner cependant qu'à aucun moment du déroulement de ces élections qui eurent lieu en septembre 1964, la liberté de la Presse n'a été entravée et que la propagande électorale en particulier a pu se faire sans difficulté.

Eduardo Frei, Chef du Parti démocrate-chrétien, a été élu Président de la République à la suite de ce scrutin, qui a éveillé un intérêt inusité dans les milieux politiques internationaux et plus particulièrement en Amérique latine. Le candidat de la démocratie chrétienne a obtenu approximativement 55,7 pour cent des suffrages émis, soit 1.418.101 voix, et le candidat du Front d'action populaire, le Sénateur Salvado Allende, son concurrent le plus sérieux, 38 pour cent, soit 982.122 voix, le troisième candidat, le Sénateur Durián, ne recueillant que 4,5 pour cent des suffrages émis. Le parti du Président Frei a également obtenu un succès massif lors des élections législatives du mois de mars dernier.

Au cours de la dernière phase de la campagne électorale, la compétition s'est centrée sur la confrontation entre deux programmes d'action qui, bien que visant d'une façon générale les mêmes objectifs, à savoir résoudre une grave crise économique et

¹ Le Président Frei s'est engagé à faire abroger cette loi mais n'a pas jusqu'ici été en mesure de le faire.

promouvoir le développement économique et le progrès social du pays, différeraient quant à leur stratégie politique.

Le candidat socialiste proposait dans tous les domaines des mesures plus draconiennes que le candidat démocrate-chrétien, qui cependant présentait, lui aussi, un programme très complet mais reposant sur des méthodes moins radicales.

Si la campagne en vue des élections présidentielles au Chili, puis ses résultats, ont éveillé et retenu tout spécialement l'attention de l'opinion publique mondiale, c'est notamment parce que, pour la première fois en Amérique latine, un parti démocrate-chrétien a accédé au pouvoir.

Il serait prémature de formuler un jugement sur ce que la démocratie chrétienne pourra réaliser au Chili sous la direction de M. Frei, non seulement parce que nous manquons de recul, mais aussi parce que c'est seulement lors des élections générales du 7 mars 1965 qu'elle a pu obtenir au Parlement la majorité nécessaire pour assurer l'exécution de ses principaux projets¹. En effet, à son arrivée au pouvoir, le Président Frei a trouvé un Parlement qui lui était hostile et dans lequel l'opposition, qui détenait la majorité, n'était pas disposée à faciliter la mise en œuvre des projets auxquels il avait attribué la priorité la plus élevée. C'est ainsi qu'il s'est vu contraint, en janvier 1965, de retirer du Parlement trois projets de textes législatifs se rapportant, le premier aux lois « normatives » qui lui auraient donné les pouvoirs nécessaires pour réformer et réorganiser l'administration publique et le second, à la « Promotion Populaire », ensemble de mesures visant à élever le niveau de vie des classes inférieures de la population et à financer les programmes de développement; nous reviendrons plus loin sur le troisième de ces textes.

L'appui du corps électoral, que la démocratie chrétienne a obtenu lors des élections générales de 1965, assure au Président Frei une majorité parlementaire suffisante, qui devrait lui permettre en principe, et sans se heurter à des difficultés majeures, de mettre en œuvre son programme de gouvernement à partir de mai 1965, début de la nouvelle législature. Ce programme, défini au cours de la campagne électorale sous le slogan de « La révolution dans la

¹ Le parti démocrate chrétien détient actuellement à la Chambre basse 82 sièges sur 147 et le Front d'action populaire 36 (la majorité absolue étant de 74); au Sénat il dispose de 13 sièges sur 45 et le Front d'action populaire de 13.

liberté », se propose de réaliser, selon les termes du Président lui-même, les transformations de structure fondamentales indispensables pour assurer le développement économique et le progrès social du pays, dans un régime qui respecte les droits de l'homme et observe le principe de la Primauté du Droit. Cette déclaration de foi en la démocratie émanant d'un chef d'Etat latino-américain ne peut être que chaleureusement accueillie par une organisation qui, comme la Commission internationale de Juristes, milite depuis longtemps déjà pour la défense des mêmes principes et s'efforce de les ancrer dans la conscience des dirigeants.

D'une façon générale, la démocratie chrétienne au Chili propose, selon un porte-parole du mouvement, chargé d'exposer ses points de vue à l'opinion internationale, « un programme d'action fondé sur la réalité actuelle, et dont la réalisation s'effectue par étapes successives. Dans une première étape, il s'agit d'améliorer la vie sociale, politique et culturelle du peuple. Le développement industriel, la réforme agraire, l'éducation des masses, la promotion des populations marginales, la véritable indépendance du pays...: voilà par où il nous faut commencer... »¹

Les mêmes idées ont été exposées à la presse, mais en termes différents et par le Président Frei lui-même, au lendemain du scrutin, le 5 septembre 1964: « Nous venons de voir triompher la démocratie. Cependant, ceux qui s'imaginent que la liberté est le patrimoine des classes possédantes se trompent. La liberté, c'est manger à sa faim, dormir sous un toit, pouvoir s'instruire et exercer le métier de son choix. Je crois en l'initiative individuelle, mais cette initiative doit surgir de chaque être humain, et non pas être réservée aux possesseurs de capitaux ».

Sur un plan plus concret, le gouvernement Frei rencontre déjà dans la réalité de tous les jours certains problèmes essentiels: la réforme agraire et l'insuffisance du développement industriel, la mauvaise structure de l'entreprise, qu'il faut donc réformer, et les lacunes de la législation ouvrière, qui entraînent la préparation d'un nouveau code du travail.

En ce qui concerne le premier de ces problèmes, le programme de réforme agraire du Président englobe tout ce qui se rapporte à la politique de mise en valeur des terres de l'Etat, l'exploitation satisfaisante des propriétés privées, l'expropriation contre in-

¹ Editorial de la Revue mensuelle DeCe, N° 5, novembre 1964, Santiago du Chili, organe de la démocratie chrétienne en Amérique latine.

demnité des vastes propriétés insuffisamment exploitées, le développement ou la formation d'une classe de petits propriétaires agricoles, la création d'une vaste organisation coopérative, et finalement l'aide de l'Etat aux agriculteurs accordée sous forme d'outils, de machines, de semences, d'engrais et de crédits. Pour mener à bien son programme agricole, le Président Frei compte sur la loi de réforme agraire adoptée en 1962, mais il attache encore plus d'importance à faire aboutir une nouvelle loi qui permettrait plus facilement d'atteindre ces objectifs.

Pour ce qui est du développement industriel, le Président s'efforce d'augmenter la production des mines de cuivre et de fer, d'étendre les industries de transformation en utilisant rationnellement l'énergie, d'augmenter les exportations de produits semi-finis et d'articles manufacturés, enfin de mettre au point une politique du crédit favorisant les investissements destinés à la production et freinant ceux destinés à la consommation.

Etant donné la place qu'occupe le cuivre dans l'économie du Chili, qui en est le second producteur mondial, un problème fondamental de ce pays est celui que pose l'exploitation des riches gisements cuprifères. A l'heure actuelle, l'exploitation du cuivre est principalement aux mains de trois compagnies étrangères. Il y a là une situation préoccupante, puisque le cuivre constitue environ les deux tiers des exportations chiliennes et fournit près de 70 pour cent des recettes de l'Etat. Le problème du cuivre et la question de l'expropriation des mines sont depuis longtemps inscrits à l'ordre du jour politique et électoral du Chili. Le Président Frei ne propose pas la nationalisation des mines, mais la participation de l'Etat à leur propriété et leur gestion, qui lui assure un contrôle sur les exportations de ce produit et, d'une manière générale, fasse participer plus largement les Chiliens à cette activité économique. Au cours de la campagne électorale, le Président a déclaré que « la nationalisation des compagnies étrangères n'est ni un objectif idéal ni une impossibilité doctrinaire, mais une solution de rechange qui doit être sérieusement pesée par la collectivité chilienne dans la poursuite de son effort de développement¹ ».

¹ A titre d'information, nous devons rappeler à nos lecteurs l'article 8 des conclusions de la seconde Commission de notre Congrès de Bangkok, selon lequel: « La nationalisation, décidée par un gouvernement démocratiquement élu, des entreprises que le gouvernement estime nécessaire de nationaliser dans l'intérêt du peuple qu'il représente, n'est pas contraire à la Primauté du Droit, à condition qu'elle se fasse selon une procédure équitable et entraîne le paiement d'une indemnité ».

Fidèle à sa ligne politique, le gouvernement actuel négocie maintenant avec les grandes compagnies des accords sur la participation de l'Etat à l'exploitation, à la commercialisation et à l'affinage du cuivre, en même temps qu'il encourage l'augmentation de la production nationale. Il attend également du Parlement l'adoption de dispositions législatives en la matière.

Les autres problèmes qui ont sollicité l'attention du gouvernement Frei concernent notamment l'enseignement, auquel est consacré un plan extraordinaire dont l'objectif est d'assurer qu'en 1965 aucun enfant chilien ne sera privé de la possibilité de fréquenter une école. D'autre part, les traitements et salaires doivent être relevés et adaptés au coût de la vie sans rien céder pour cela à l'inflation; le système des « bons-dollars » qui a permis par le passé de grosses spéculations financières, bien souvent au détriment de l'économie nationale, sera abrogé. Enfin, il faudra financer la construction de logements populaires et procéder à une réforme fiscale. Jusqu'ici, c'est dans le domaine de l'enseignement que se placent les réalisations les plus spectaculaires du gouvernement Frei. Son « programme de choc » prévoyait la scolarisation, dès le mois de mars de cette année, de 200.000 nouveaux élèves dans l'enseignement primaire. Avec l'aide de l'armée, des étudiants et des autorités locales, les locaux comme les maîtres d'école nécessaires ont été trouvés, et la promesse tenue. L'enseignement secondaire et universitaire sont également en pleine expansion.

Le troisième projet de loi dont nous avons parlé plus haut et qui a été bloqué par le Parlement précédent, est celui de la réforme constitutionnelle, présentée au Parlement le 30 novembre 1964 et dont la portée est extrêmement vaste. La démocratie chrétienne au Chili voit dans ce projet l'un des principaux instruments qui lui permettront de réaliser son programme. Un des aspects les plus remarquables en est, par exemple, qu'il réserve à l'Exécutif l'initiative de toutes les lois ayant des incidences financières ou touchant aux mesures en matière économique et sociale. Il convient aussi de souligner que ce projet consacre la délégation de certains pouvoirs législatifs au Président de la République, simplifie la procédure d'élaboration des lois, et donne au peuple l'occasion d'exprimer directement son opinion par referendum au sujet des problèmes essentiels qui le touchent, et lorsqu'une divergence s'élève entre le Pouvoir exécutif et le Congrès; enfin, il stimule la fonction sociale du droit de propriété en fournissant à l'Etat les instruments indispensables pour réaliser, sous l'autorité de la loi,

les réformes qui feront accéder à la propriété la majorité des Chiliens. Un autre but de ce projet de réforme est de réorganiser et de décentraliser l'administration publique et, en outre, de donner la sanction de la Constitution à certains droits sociaux des travailleurs, tels que le droit d'association syndicale, le droit de grève, etc.

Du point de vue international, et plus particulièrement du point de vue de l'unité latino-américaine, la réforme constitutionnelle proposée contient une disposition de la plus haute importance, selon laquelle l'Etat a le pouvoir de participer à la constitution d'organismes supranationaux capables de contribuer à réaliser l'intégration effective de l'hémisphère latino-américain, unique moyen de réussir à planifier le développement du continent.

Cette dernière préoccupation est en parfaite harmonie avec la politique internationale du Président Frei à l'égard de l'Amérique latine. La démocratie chrétienne au Chili est favorable à l'unité latino-américaine et désire la rendre effective. Elle recherche les instruments les plus appropriés à cette fin. C'est en ce sens que l'ambassadeur du Président auprès de l'Organisation des Etats Américains a déclaré que « pour la démocratie chrétienne chilienne, l'essentiel est de créer les mécanismes qui serviront à l'intégration de l'Amérique latine. L'intégration économique est au point mort, faute d'organismes supranationaux pour la réaliser. L'ALALE (Association Latino-Américaine de Libre Echange), par exemple, est un organisme qui, jusqu'à présent, a servi à abaisser les droits de douane, mais qui n'a pas de politique douanière commune face au reste du monde, à la différence du Marché Commun en Europe. Elle n'a pas non plus de politique collective d'industrialisation valable pour tous ses Etats membres. L'industrialisation de l'Amérique latine se réalise actuellement à l'échelle nationale. Il n'existe aucune planification à l'échelle régionale ». C'est pourquoi le Président Frei, comme son ministre des affaires étrangères, M. Gabriel Valdès, ont déclaré que la politique du Gouvernement chilien vise à convertir l'OEA sinon en un centre d'action pour l'intégration latino-américaine, du moins en un organisme capable d'aider efficacement l'Amérique latine à se rapprocher d'un objectif qui se confond avec son développement: l'intégration économique, accompagnée d'une intégration politique progressive. C'est sur ces positions que se fonde ce que l'on en est venu à appeler le désir du Chili de « latiniser » l'OEA.

Tels sont les principaux événements survenus au Chili depuis

que le gouvernement Frei a pris le pouvoir en septembre 1964. Il apparaît à l'évidence que le Chili tente actuellement une expérience dont il convient de suivre attentivement l'évolution, étant donné les conséquences importantes de tous ordres qu'elle pourrait avoir pour l'avenir de l'hémisphère américain. La Commission internationale de Juristes se félicite des intentions exprimées par le Gouvernement du Président Frei, d'opérer les transformations nécessaires au développement du pays dans le respect absolu des droits de l'homme et de la Primauté du Droit. Elle espère, maintenant que les obstacles politiques ont été aplanis, qu'il lui sera possible de mener à bien un programme répondant pleinement aux aspirations d'un peuple soucieux d'établir une justice sociale authentique dans le cadre de la légalité.

LA SITUATION EN ESPAGNE DEPUIS LE DERNIER RAPPORT DE LA COMMISSION

En 1962, la Commission internationale de Juristes a publié un rapport sur l'Espagne¹ exposant avec précision et objectivité la structure de l'Etat espagnol. Il ressortait manifestement de ce rapport que cette structure ne correspondait que de fort loin aux critères communément acceptés dans une démocratie moderne.

Le Gouvernement espagnol n'a répliqué à cette étude que vers le milieu de 1964, publiant sa réponse sous forme d'un livre² dont, selon ce qui était indiqué dans sa préface, « l'objet essentiel n'était pas la défense du système juridique en vigueur en Espagne, mais le rétablissement de la vérité en ce qui concerne la légitimité des origines du Régime et de son droit à exercer le pouvoir ».

La réponse du Gouvernement espagnol, rédigée par un groupe de juristes désignés par l'Institut d'Etudes Politiques de Madrid,

¹ « L'Espagne et la Primauté du Droit », Genève, 1962, 155 pages.

² « Espagne, Etat de droit — Réponse au Rapport de la Commission internationale de Juristes », Madrid 1964, 200 pages. Servicio Informativo Español. Publié également en français.

à la demande du Ministère de la Justice, se préoccupe principalement de justifier les actes des autorités espagnoles. La publication en 1964 de cette réponse au rapport de la Commission de 1962 est la bienvenue; elle témoigne, au bout de deux ans, de la prise de conscience que l'état de choses que déplorait la Commission nécessitait bien d'être justifié.

L'objet du présent article est de passer brièvement en revue certains événements marquants de la vie espagnole touchant aux principes de la Primauté du Droit, survenus depuis la publication en 1962 du rapport de la Commission¹ afin que le lecteur puisse juger par lui-même jusqu'à quel point les préoccupations exprimées par la Commission à cette époque demeurent valables. Il est manifeste que des tendances plus libérales se sont fait jour au sein du Gouvernement, mais il n'en reste pas moins que ces tendances sont terriblement lentes et hésitantes à s'affirmer. Pourtant, l'expansion économique indiscutable de l'Espagne ainsi que l'afflux des touristes étrangers auraient dû constituer des facteurs favorables à un mouvement beaucoup plus ample de libéralisation.

Afin de permettre d'évaluer ce qui a été fait jusqu'ici vers un régime plus libéral, il est sans doute nécessaire de rappeler d'abord brièvement les principaux événements politiques survenus depuis 1962 et dans lesquels les principes de la Primauté du Droit se sont trouvés impliqués. On peut citer notamment:

1. *Liberté de la Presse.* La loi de 1938 sur la Presse est toujours en vigueur. Bien que certaines des procédures de censure aient été modifiées, la censure de la Presse continue en fait. C'est ainsi qu'un journal de premier plan et aussi sérieux que «Le Monde» est interdit; d'autres grands journaux dignes de confiance comme le «New York Times» et le «Guardian» deviennent subitement introuvables dans les kiosques si ils contiennent des articles qui déplaisent aux autorités. Au début de cette année, les autorités espagnoles ont retiré sa carte professionnelle à Monsieur José A. Novais, correspondant à Madrid du journal «Le Monde». La promulgation d'une nouvelle loi sur la Presse a été annoncée à de multiples reprises mais ne s'est pas encore matérialisée.

2. *Liberté d'Association.* Il n'y a eu aucune amélioration en ce qui concerne le droit de former des organisations politiques ou syndicales.

3. *Procès politiques.* Julian Grimau, membre du Comité central du parti communiste espagnol, parti interdit par la loi, a été exécuté le 20 avril 1963 après avoir été jugé et condamné à mort par un tribunal militaire à Madrid

¹ Avant que le rapport de la Commission ait été publié, les Bulletins N° 7 (octobre 1957), N° 8 (décembre 1958) et N° 9 (août 1959) contenaient des études sur l'Espagne.

le 18 avril, sous l'accusation d'avoir torturé et assassiné des prisonniers adversaires de la République alors qu'il était chef de la police à Barcelone pendant la guerre civile, et de s'être rendu coupable du « délit continu de rébellion militaire » depuis 1936 jusqu'à son arrestation en novembre 1962. La condamnation à mort de Grimau et son exécution 26 ans après les faits qui lui étaient reprochés ont provoqué dans le monde entier une réaction de protestation fondée sur des considérations tant juridiques qu'humanitaires.

Le procès Grimau a été le dernier d'une série de procès qui avait commencé le 20 février 1963 et au cours de laquelle plus d'une centaine de personnes ont été condamnées à des peines allant de 1 mois à 18 ans de prison pour des actes dits de rébellion militaire, ce qui comprenait le soutien des grèves de 1962, illégales au regard de la législation espagnole. Les accusés à ces procès, hommes ou femmes, appartenaient aux branches d'activités les plus diverses; des membres des professions libérales y côtoyaient des étudiants, des artisans, des ouvriers, etc.; de même, les tendances politiques les plus variées y étaient représentées. Nous parlerons plus loin de l'établissement du nouveau Tribunal d'Ordre Public.

4. *Restrictions au droit de résidence.* Une méthode à laquelle les autorités espagnoles ont recours, est d'imposer arbitrairement des restrictions au droit de résidence des personnes contre lesquelles elles ne peuvent formuler aucune charge juridiquement valable.

L'un des exemples les plus frappants et les plus malencontreux de l'exercice par les autorités de ce pouvoir pénal arbitraire a été son utilisation à l'égard d'un certain nombre de personnalités bien connues qui avaient participé au congrès du Mouvement Européen, tenu à Munich en 1962. Cette question a déjà été traitée dans le rapport de la Commission.

Ces mêmes pouvoirs ont été utilisés à l'encontre de quelque 140 mineurs des Asturies qui ont été déportés dans d'autres endroits du pays au milieu de 1962.

5. *Protestation des milieux intellectuels.* Un grand nombre d'intellectuels éminents, parmi lesquels figuraient des politiciens de divers groupes d'opposition en Espagne, des professeurs des principales Universités, des écrivains, etc., publièrent le 8 mai 1962 un manifeste où ils réclamaient « la normalisation d'un système de négociations en vue de satisfaire aux demandes d'amélioration des conditions de travail, selon les méthodes généralement pratiquées dans le monde » et se prononçaient en faveur « d'une authentique liberté d'information ». Les auteurs du manifeste déploraient le fait que le vaste mouvement de grève qui s'était étendu pendant l'été de 1962 principalement aux provinces basques, à la Catalogne et aux Asturies, eût été presque complètement passé sous silence par la presse et la radio espagnoles, et que les espagnols dussent par conséquent se fonder sur des sources d'information étrangères. Les signataires contestaient en outre les informations données de sources officielles à ce sujet, et qui avaient présenté les grèves comme n'étant que le résultat d'ingérences étrangères. Parmi les signataires on relevait les noms de M. M. Ramón Menéndez Pidal, Président de l'Académie royale de langue espagnole, Pedro Lain Entralgo, ancien recteur de l'Université de Madrid, Ramón Pérez de Ayala, José María Gil Robles, Dionisio Ridruejo, etc.

Un an plus tard, en septembre 1963, pour des motifs analogues, 102 intellectuels espagnols adressèrent au Ministre de l'information et du tourisme une lettre dans laquelle ils protestaient contre les sévices subis, principalement dans les Asturies, pas certains mineurs, leurs familles ou leurs amis à l'occasion des grèves de l'été 1963. Parmi les signataires on lisait les noms de Valentín Andrés Alvarez, José Luis López Aranguren, Vicente Aleixandre, Enrique Tierno Galván, José Bergamín, etc. La réponse du Ministre déclencha une vive polémique qui conduisit à une seconde lettre, en date du 31 octobre 1963, « déplorant la carence de l'information ». Toute la question touchait de très près au problème très controversé du contrôle gouvernemental sur l'information, lequel est étroitement lié au problème de la liberté de la presse. Cette deuxième lettre portait 188 signatures, dont celles de Santiago Montero Díaz, Luis et Juan A. Goytisolo, Antonio María Badia Margarit, Emilio Grivalt, etc.

6. *Conflit avec l'Université.* Les événements survenus au cours du premier trimestre de 1965 dans la vie universitaire espagnole ont attiré sur elle l'attention générale. Les réclamations des étudiants et des professeurs à la recherche d'une structure plus libérale et plus démocratique des associations d'étudiants, et désireux d'obtenir en particulier la refonte de l'union universitaire espagnole (S.E.U., organisation syndicale verticale placée sous le contrôle direct de l'Etat), ont créé durant les premiers mois de cette année une tension croissante dans les milieux universitaires. Cette tension a été à l'origine de multiples manifestations qui ont abouti à la présentation de revendications concrètes. Devant l'ampleur du mouvement qui s'étendait à tout le pays, les autorités ont été obligées d'envisager un aménagement de la structure de cette seule et unique union des étudiants.

7. *Sévérité des condamnations.* Bien que depuis août 1963 il n'y ait plus eu d'exécutions, les peines requises dans les procès politiques n'en apparaissent pas moins souvent excessives par rapport aux normes usuelles en la matière.

8. *Amnistie.* Il n'est que juste de mentionner ici le fait que plusieurs amnisties ont été accordées en Espagne, la dernière en date étant du mois de juillet 1965. Certes, cela est tout à l'honneur du Gouvernement espagnol. Il convient cependant de faire observer que ces amnisties ont abouti à des résultats quelque peu différents de ceux que l'on attend généralement de l'amnistie, ce terme étant pris dans son acception communément admise. Les amnisties accordées en Espagne ne sont en fait qu'une réduction en bloc de toutes les peines prononcées, plus ou moins large selon les catégories. Pratiquement, le coefficient de réduction fait fortement pencher la balance en faveur des peines les plus courtes, c-à-d. que les principaux bénéficiaires en sont les criminels ordinaires purgeant de courtes peines, bien plus que les prisonniers politiques condamnés à des peines de longue durée. Il faut néanmoins reconnaître que ces amnisties ont atténué dans une certaine mesure la sévérité des condamnations que nous venons d'évoquer.

Malgré sa brièveté, l'exposé qui précède permet de constater que les événements survenus depuis la publication en 1962 du rapport de la Commission ne laissent apparaître aucun changement

réellement substantiel vers la libéralisation du régime. On peut aisément se rendre compte que certains des Ministres les plus réalistes du Gouvernement espagnol doivent être déçus des résultats acquis jusqu'à présent dans cette direction. En fait, les « déclarations d'intention » qui sont faites de temps à autres, annonçant des projets destinés à rendre plus libérales les lois en vigueur, sont en elles-mêmes une claire indication d'un conflit de tendance au sein même de l'administration espagnole. Dans la suite de cet article, nous nous proposons d'examiner les nouvelles lois et les nouveaux projets de loi afin que l'on puisse évaluer la distance qui sépare les promesses faites des réalisations effectuées.

Création du Tribunal d'Ordre Public.

La création d'un nouveau Tribunal d'Ordre Public ayant compétence pour juger les civils accusés d'activités portant atteinte à la sûreté de l'Etat a été approuvée par le Cabinet espagnol le 3 mai 1963, et la loi correspondante a été adoptée par les Cortès le 28 novembre et publiée au Journal officiel de l'Etat le 2 décembre 1963. Le nouveau tribunal dont le siège est à Madrid, a juridiction sur tout le territoire national.

Sa création a répondu au désir de soumettre à un nouvel organe judiciaire les délits qui relevaient jusqu'alors de la juridiction militaire, et également de lui donner compétence en matière de grèves, de propagande, de réunions illicites de partis politiques, toutes activités interdites dans la structure actuelle de l'Espagne.

Les tribunaux militaires ont toujours compétence pour juger des actes de terrorisme, mais il est désormais permis aux accusés de se faire représenter par des avocats civils. La loi instituant le Tribunal d'Ordre Public a supprimé le tribunal spécial pour la répression de la franc-maçonnerie et du communisme qui avait été établi sous le régime militaire en mai 1940 et qui avait condamné rétroactivement bon nombre d'anciens franc-maçons.

La création du Tribunal d'Ordre Public constitue en soi un progrès par rapport au système précédent des tribunaux militaires d'exception, mais il n'en reste pas moins que l'existence même de tribunaux spéciaux de ce genre n'est pas souhaitable. A la fin du mois de février, et selon des renseignements officiels, le tribunal d'ordre public avait prononcé 128 condamnations.

Loi N° 191 du 24 décembre 1964 sur les associations

En dépit de son préambule qui affirme que « le droit d'associa-

tion est un des droits naturels de l'homme que la loi ne peut pas restreindre et qu'elle est obligée de protéger », la liberté d'association n'est reconnue que pour les fins considérées comme licites par l'Etat, et jugées compatibles avec les principes de la Charte du Mouvement National.

Quelles fins sont donc illicites au regard de cette loi ? Ce sont toutes celles qui sont contraires aux dispositions fondamentales du Mouvement National et des autres lois fondamentales,¹ celles qui sont réprimées par les lois pénales, celles qui attentent à la morale, à l'ordre public et toutes celles enfin qui comportent un danger pour l'unité politique et sociale de l'Espagne.

Dans une des dispositions additionnelles, outre de nombreuses autres limitations au droit d'association énoncées dans le corps même de la loi, il est dit sans équivoque que « les dispositions de la présente loi ne sont pas applicables à l'organisation syndicale ni aux entités et groupements qui y sont rattachés ». Il s'agit donc à l'évidence d'une loi qui ne vise à protéger que les associations dociles aux inspirations du régime actuel, et qui ne cherche qu'à perpétuer une structure monolithique baptisée « Mouvement National », quel que soit le sens donné à cette expression.

Il serait opportun de rappeler à ce propos, en raison de l'autorité morale qui leur est attachée, les paroles du Pape Jean XXIII dans son Encyclique *Pacem in Terris*,² qui consacre le droit d'association authentique et intégral :

« C'est de la sociabilité intrinsèque des êtres humains que découle le droit de réunion et d'association, ainsi que le droit de donner aux associations la structure qui paraît devoir leur permettre d'atteindre leurs objectifs, et, aux mêmes fins, le droit à la liberté de mouvement dans le cadre de ces associations, sur leur propre initiative et sous leur propre responsabilité.

« Dans l'encyclique *Mater et Magistra*, nous avons déjà insisté sur la nécessité irrefragable de créer une vaste gamme d'associations et d'entités intermédiaires destinées à aider leurs membres à atteindre les objectifs qui sans cela demeureraient hors de leur portée. Ces entités et ces associations doivent être considérées comme absolument nécessaires à la sauvegarde de la dignité et de la liberté de la personne humaine, et assurer ainsi l'exercice de sa responsabilité ».

¹ Voir les appendices 6 et 3 de notre rapport sur l'Espagne et la Primauté du Droit, Genève 1962.

² Encyclique *Pacem in Terris*, 1963, page 453.

Annonce d'une nouvelle loi sur la presse.

Dans une déclaration en date du 30 juillet 1962, le Ministre de l'information et du tourisme, M. Fraga Iribarne, a annoncé son intention de présenter un projet de loi sur la presse en décembre de cette même année, pour remplacer la loi de 1938.

Le Conseil national de la Presse, dont les 60 membres sont désignés par l'Union des journalistes, a été créé en décembre 1962. Lors de la réunion inaugurale, le Ministre de l'information déclara que l'une de ses tâches serait d'étudier le projet de loi sur la presse alors en préparation. Il est certain que l'adoption de ce projet marquerait un progrès par rapport à la législation en vigueur, malgré les multiples restrictions qu'il laisserait subsister.

Cependant, trois ans se sont écoulés et la loi de 1938 sur la presse est encore en vigueur, le projet de loi étant resté à l'état de projet.¹ L'approbation de ce texte par les Cortès entraînerait la révision des restrictions et des directives sous lesquelles la presse espagnole étouffe depuis vingt-sept ans.

Cette loi, qui malheureusement n'a pas encore été approuvée, « tendrait à abolir la censure d'Etat, accorderait aux divers organes de diffusion une plus grande liberté d'expression et entraînerait la modification des règlements sur la création de nouvelles publications et l'élection des membres des conseils d'administration. Toutefois elle maintiendrait certaines *garanties* concernant l'orientation de la Presse ».²

Il convient cependant de rappeler que depuis 1962, certaines procédures de censure ont été allégées, grâce à l'approbation d'un ensemble de dispositions en la matière, et notamment du statut de la publicité.

Projet de loi portant réglementation des associations de Chefs de famille — Journal officiel de l'Etat, 3 décembre 1964.

Selon le concept de *démocratie organique*, qui est la définition de l'actuel Etat espagnol, il y a trois « entités naturelles de la vie espagnole : la famille, la commune et le syndicat, structures fondamentales

¹ On annonçait le 13 août 1965 que le projet tant promis de loi sur la Presse avait été approuvé par le Cabinet et serait déposé aux Cortès, dont la prochaine session s'ouvre au mois d'octobre.

² I.I.P., Bulletin mensuel de l'Institut international de la Presse, juin 1964, page 1.

de la communauté nationale ». Sur cette base et par application du point 6 des principes du Mouvement National (Loi fondamentale du 17 mai 1958), il était nécessaire de réglementer par la loi chacune de ces entités; à cette fin, le projet de loi en question porte réglementation des associations des chefs de famille, constituées en vue de mettre en œuvre le principe de la représentation familiale dans la vie publique, et tend à donner un cadre juridique aux droits politiques de la famille en tant que structure sociale de base en groupant les chefs de famille dans des associations contrôlées par le Mouvement National.

Ecclesia, organe national de l'Action catholique, se fondant sur la position de sa direction centrale, s'en est pris cependant à l'essence même de ce projet: « Son approbation impliquerait par conséquent — écrit-il — que l'Etat et le Mouvement auraient le contrôle exclusif de la représentation des intérêts de la famille ». Ce texte critique l'un des principes de droit politique du régime selon lequel le chef de famille dispose de la représentation politique de toute sa famille. « Il est indiscutable que celui-ci ne peut assurer à la fois la représentation politique de tous les membres de la famille et celle de chacun d'entre eux en particulier. Le régime ne peut imposer aux associations une orientation politique, un monopole d'Etat ou certaines restrictions ». « Au cas où la représentation des familles serait subordonnée à l'Etat, celui-ci en serait réduit à dialoguer avec lui-même ».

Projets d'amendement à la législation en matière de grève.

Selon des renseignements parvenus de Madrid et d'après des nouvelles parues dans la Presse, le Conseil des Ministres a modifié l'article 22 du Code pénal le 12 mai. Cet article, qui concernait les sanctions applicables à toutes les grèves, en excluait, semble-t-il, celles qui résultent uniquement de conflits du travail. Les grèves non politiques pourraient par conséquent être autorisées, sauf pour les applicables à toutes les grèves, en excluait, semble-t-il, celles qui résultent uniquement de conflits du travail. Les grèves non politiques pourraient par conséquent être autorisées, sauf pour les employés de l'Etat. Le problème est de savoir quels critères seront appliqués pour déterminer s'il s'agit d'une grève de caractère politique ou ayant trait exclusivement aux conditions de travail et aux relations courantes entre employeurs et employés.

En juin dernier, le Ministre espagnol du Travail, M. Jesús

Romero Gorría, a déclaré devant la Conférence internationale du Travail à Genève que le Gouvernement espagnol élaborait de nouvelles lois qui légaliseraient les grèves. Sans entrer dans les détails, il a indiqué que son Gouvernement avait récemment soumis aux Cortès un projet de loi visant à modifier la législation qui déclare toute grève illégale. Il a ajouté que les grèves économiques et ayant trait uniquement aux conditions de travail ne seraient plus considérées comme des infractions pénales, s'inclinant ainsi devant un état de fait devenu courant par la force des choses¹.

Statut des Protestants

Le projet de loi sur le statut des Protestants, qui accorderait certains droits à environ 30.000 protestants espagnols, et que le Ministre des Affaires Etrangères, M. Fernando Ma. Castiella y Maiz, s'efforce depuis assez longtemps déjà de faire adopter, est en souffrance aux Cortès depuis l'automne de 1964.

Un accord de principe à ce sujet a été conclu entre le Vatican, le Gouvernement et la Hiérarchie catholique espagnole, mais on dit que des manœuvres en coulisses ont empêché d'aboutir à l'adoption définitive d'un texte. La loi sur le statut des Protestants reconnaîtrait légalement les confessions chrétiennes non-catholiques ainsi que le droit pour elles de posséder des biens, d'avoir leurs propres écoles et de publier des livres, mais ne les autoriserait pas à faire du prosélytisme. Il donnerait également une valeur légale aux mariages conclus entre catholiques et non-catholiques.

Ce projet de loi a rencontré une assez forte opposition dans les milieux ecclésiastiques les plus conservateurs, et des voix comme celle de l'évêque de Las Palmas se sont élevées en 1964 pour attaquer violemment le projet qui assouplirait les restrictions actuelles imposées aux Protestants et améliorerait la situation de ceux qui « souffrent du caractère inévitablement incomplet de la garantie accordée par la Constitution à la liberté religieuse du fait

¹ Les arrêts de travail et les grèves toujours plus fréquents sur tout le territoire espagnol, mais plus spécialement dans le nord-ouest, ainsi que leurs répercussions, ont obligé le Gouvernement espagnol à examiner sérieusement ce problème. Il convient de rappeler les grandes grèves des Asturies qui ont eu lieu pendant l'été, en 1962 et en 1963, celles de 1964, celles de Valence au mois de juin 1965, sans parler de toutes les manifestations récentes d'agitation sociale.

que le catholicisme est religion d'Etat en Espagne et de la situation particulière qui en résulte pour l'Eglise »¹.

Décret sur le Syndicat des Etudiants

Le 2 avril 1965, le Cabinet a approuvé le décret réorganisant le syndicat officiel des étudiants, ou SEU (Syndicat Espagnol Universitaire), et deux mois plus tard, le 5 juin, le règlement d'application de ce décret était publié. Le nouveau syndicat officiel continue d'être le syndicat d'étudiants unique et obligatoire. Le SEU se place au sommet d'une organisation verticale composée de deux types d'associations d'étudiants: d'une part les associations nationales groupant chacune les étudiants d'une même discipline, et d'autre part les associations d'universités groupant chacune les étudiants d'une des facultés comprises dans chaque université.

L'importante innovation qu'apporte la nouvelle loi, est que tous les dirigeants du syndicat, y compris le Président du Congrès national, seront démocratiquement élus au lieu d'être nommés par le Gouvernement comme cela était le cas auparavant. Dans le même temps, le décret réduit le nombre des délégués des étudiants et impose des qualifications plus rigoureuses pour pouvoir être délégué.

Ces dirigeants élus représenteront les étudiants dans les divers corps académiques et dans les organes du Mouvement National, comme le faisaient leurs prédécesseurs nommés. Cependant, le contrôle gouvernemental n'est pas pour autant abandonné, car le décret stipule que le syndicat devra fonctionner conformément aux principes fondamentaux de la vie politique et sociale espagnole et prévoit en outre la nomination par le Gouvernement d'un commissaire, responsable de la supervision des questions administratives, et qui devra agir comme un trait-d'union entre les associations d'étudiants, les institutions de l'Etat et le Mouvement.

Comme concession finale, le décret accorde aux étudiants le droit de préparer et de présenter individuellement des petitions écrites portant exclusivement sur des questions académiques.

¹ « La profession et la pratique de la religion catholique, qui est la religion de l'Etat espagnol, jouiront de la protection officielle ».

« Nul ne sera inquiété en raison de ses croyances religieuses ou de l'exercice privé de son culte. Aucune cérémonie ou manifestation extérieures autres que celles de la religion catholique ne seront autorisées ».

(Article 6 de la Charte du peuple espagnol, garantissant la liberté de religion).

Il est encore trop tôt pour apporter des commentaires sur l'incidence de ces nouvelles dispositions. Cela dépendra beaucoup de l'esprit dans lequel le nouveau système sera administré et du degré d'indépendance réelle et d'autorité qui sera accordé en pratique aux nouveaux dirigeants étudiants. La première réaction des actuels dirigeants étudiants a été la déception devant une libéralisation¹ qui n'allait pas plus loin et devant le contrôle serré qui est maintenu quant au nombre et aux qualifications des délégués des étudiants. Il n'en reste pas moins que ce décret représente un important pas en avant.

L'examen que nous venons de faire de la législation déjà adoptée et des divers projets qui ont été annoncés est décevant tant en ce qui concerne l'ampleur et la nature des mesures adoptées qu'en ce qui concerne la non-réalisation des mesures plus libérales que l'on avait laissé espérer.

On ne peut s'empêcher de regretter que le régime espagnol ne semble pas se rendre compte du mal qu'il se fait en ne voulant pas regarder en face le besoin de réformes sérieuses qui se fait sentir dans les divers domaines couverts par cet article. Les dispositions de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, celles de la Convention européenne des Droits de l'Homme et la jurisprudence établie dans le cadre du Conseil de l'Europe offrent de claires indications quant aux réformes qui devraient être courageusement entreprises.

¹ Le Journal Officiel espagnol du 21 août 1965 a publié un décret prononçant l'expulsion à vie de l'Université du professeur Enrique Tierno Galvan, de l'Université de Salamanque, et des professeurs J. L. Lopez Aranguren et A. Garcia Calvo, de l'Université de Madrid, et suspendant pour deux ans les professeurs S. Montero Diaz et M. Aguilar Navarro, de l'Université de Madrid. Ces cinq intellectuels éminents ont été ainsi sanctionnés pour s'être identifiés, au début de cette année, au mouvement pour la réforme des structures universitaires. Cette sanction fait planer de nouveaux doute sur l'attitude du Gouvernement espagnol quant à la libéralisation du régime.

L'ÉVOLUTION DU DROIT EN ROUMANIE

En mars 1965, des élections générales ont eu lieu en République populaire de Roumanie pour renouveler la composition de l'Assemblée nationale suprême avant même que le mandat de ses membres actuels n'arrive à expiration. *Scanteia*, l'organe quotidien du Parti communiste roumain, a publié le 10 mars la liste des 465 députés qui ont tous été élus sans opposition. On voit d'après cette liste que 38 % environ des membres de la Chambre précédente, comprenant les hauts fonctionnaires du Parti communiste et du Gouvernement, étaient candidats à la réélection. Il n'est pas sans intérêt de constater que les nouveaux candidats étaient plus nombreux dans certaines circonscriptions de Transylvanie peuplées d'une minorité nationale.

Pour remplacer M. Gheorge Gheorghiu-Dej, décédé, la nouvelle Assemblée nationale suprême a donné au Conseil d'Etat un nouveau président en la personne de M. Chivu Stoica, qui a longtemps rempli des fonctions dirigeantes dans le Parti. L'Assemblée a, d'autre part, renouvelé le mandat de la Commission constitutionnelle, créée en 1961 en vue de rédiger une nouvelle Constitution.

D'après une nouvelle parue en octobre 1964 dans *Agerpress*, l'Agence de presse roumaine, un projet de Code pénal et de Code de procédure pénale serait en chantier et la phase préparatoire serait assez avancée pour qu'un texte soit déjà en discussion devant la Commission permanente compétente de l'Assemblée nationale. Il est prévu que ce projet sera soumis à l'Assemblée en séance plénière avant la fin de 1965.

Le 21 avril 1964, le Conseil d'Etat a adopté un décret portant amendement à la loi N° 5 de 1953 sur l'organisation de la magistrature, déjà amendée le 29 mars 1956.

Il est permis de voir dans ces nouvelles l'amorce d'une véritable évolution, voire d'une refonte du droit en Roumanie, à l'instar de ce qui s'est produit après 1956 dans d'autres pays de l'Europe de l'Est. La Constitution, l'organisation de la magistrature, le

droit pénal et la procédure correspondante, sur lesquels vont porter les réformes, sont les piliers de la légalité dans tout système de droit.

On trouvera quelques éclaircissements sur les conceptions et les méthodes qui s'élaborent actuellement dans la pensée juridique roumaine en lisant un article paru en 1964 dans la « Revue roumaine des sciences sociales, série de sciences juridiques », périodique publié par l'Institut des sciences politiques et juridiques de l'Académie roumaine des sciences, et intitulé « Les constantes du droit: la loi et la logique » (Vol. 8, N° 2, 1964). Les auteurs de cet article, qui sont respectivement le professeur Traian Ionasco, Rédacteur en chef du journal et Directeur de l'Institut, et son adjoint, M. Eugen A. Barasch, ont voulu montrer que le droit comparé pouvait fournir des notions juridiques de caractère scientifique capables de faciliter la tâche du législateur. Dans une perspective marxiste, d'ailleurs nouvelle, ils font en effet appel au droit comparé et admettent qu'il existe, dans le droit, des constantes et des concepts permanents communs à tous les systèmes juridiques, qu'ils soient d'inspiration socialiste, occidentale ou autre. Ces concepts communs tirent leur origine de la logique, c'est-à-dire de la nature du raisonnement humain, en ce qu'ils règlent les relations des hommes entre eux et le comportement de l'homme en général. Les auteurs définissent d'abord leur position théorique en citant un texte d'Engels, suivant lequel ce sont les facteurs économiques qui déterminent en dernier ressort les événements de l'histoire, puis en définissant le droit comme une construction ajoutée à la structure des relations économiques et formée d'un ensemble extrêmement complexe de facteurs humains dont l'économie n'est qu'une composante en dépit de son importance décisive. Ils rappellent ensuite un article qui frayait la voie à la science juridique roumaine et qui fut publié en 1956 dans la première livraison du même périodique juridique roumain, sous la signature du Premier Ministre actuel, le professeur Ion Ch. Maurer. Dans cet article, Maurer reconnaissait que les systèmes juridiques évoluent chacun selon des modalités qui lui sont propres et qu'il appelait « leur système évolutif ». Dans une telle évolution, les concepts juridiques dérivés de la logique humaine jouent un rôle décisif dont on peut et dont on doit tenir compte. Partant de ce principe, le directeur de l'Institut et son adjoint prennent pour exemple certains concepts fondamentaux du droit des obligations et, notamment, ceux de responsabilité délictuelle et contractuelle

pays de l'Europe de l'Est à annoncer officiellement qu'il a atteint le stade du socialisme, en tant qu'étape transitoire sur la voie du communisme.

Ce Projet de Constitution a été adopté par la Grande Assemblée Nationale le 23 août 1965, jour de la Fête Nationale roumaine. Le bref compte-rendu que nous donnons des principales dispositions de la nouvelle Constitution ne vise qu'à donner une idée générale et préliminaire de ses tendances essentielles.

Cette Constitution confirme la récente tendance de la Roumanie vers une politique d'indépendance nationale. Cela s'exprime dans la nouvelle appellation: « République socialiste de Roumanie », qui redonne en quelque sorte un nom propre à ce pays. Un nouvel hymne national, l'absence de toute référence à l'Union Soviétique viennent confirmer cette notion. L'article 14 définit les relations de la Roumanie avec le reste du monde, relations « fondées sur les principes du respect de la souveraineté et de l'indépendance nationale, de l'égalité en droits et des avantages réciproques, et de la non ingérence dans les affaires intérieures ». Sur ces bases, la Roumanie entend maintenir et développer « des relations d'amitié et de collaboration fraternelle avec les pays socialistes, entretenir des relations de collaboration avec les pays ayant un autre régime social et politique, et militer dans les organisations internationales en vue d'assurer la paix et l'entente entre les peuples ».

Il ressort clairement du Titre I que la structure du pouvoir, de même que le système politique et économique du pays, resteront sans changement.

Les articles 3 et 26 indiquent de façon plus explicite que jamais auparavant que « dans la République socialiste de Roumanie, le Parti Communiste roumain est la force politique dirigeante de toute la société » et qu'il « exprime et sert fidèlement les aspirations et les intérêts vitaux du peuple, accomplit le rôle dirigeant dans tous les domaines de l'édification socialiste, guide l'activité des organisations publiques et de masses ainsi que celles des organes d'Etat ». Le système unicaméral de la Grande Assemblée Nationale, qui élit tous les autres organes de l'Etat, comme le Conseil d'Etat, le Conseil des Ministres, etc. est également maintenu.

Selon les dispositions de l'article 5, l'économie nationale de la Roumanie est une économie socialiste, fondée sur la propriété socialiste des moyens de production. Cependant, la Constitution

garantit, dans une certaine mesure, le droit à la propriété de la terre pour les paysans « qui ne peuvent s'associer en coopérative agricole de production », ainsi que la propriété des artisans sur leurs ateliers (Art. 2). Le droit à la propriété personnelle sur les revenus et les économies provenant du travail, la maison d'habitation ainsi que les bâtiments annexes et le terrain sur lesquels ils se trouvent, et les biens d'usage et de confort personnel, est garanti à tous les citoyens. (Art. 36).

A la suite des dispositions fondamentales contenues au Titre I, le Titre II définit et énumère les droits et devoirs fondamentaux du citoyen en reprenant, dans ses grandes lignes, le contenu de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. L'article 17, qui figure au début de ce Titre, garantit à tous les citoyens — et non seulement à la classe des travailleurs, comme le faisait l'art. 81 de la Constitution de 1952 — l'égalité en droits dans tous les domaines de la vie économique, politique, juridique, sociale et culturelle du pays, sans distinction de nationalité, de race, de sexe ou de confession.

L'article 31 garantit l'inviolabilité de la personne, et proclame qu'aucune personne ne peut être détenue ou arrêtée s'il n'existe à son égard des preuves ou des indices bien fondés prouvant qu'elle a commis une action prévue et punie par la loi. Les organes d'instruction ne peuvent ordonner la détention d'une personne que pour 24 heures au maximum, et nul ne peut être arrêté que sur la base d'un mandat d'arrêt émis par un tribunal ou un procureur. Le droit à la défense est garanti pendant toute la durée du procès (Art. 105), sinon au cours de l'enquête avant jugement.

L'exercice des droits garantis est protégé par des sauvegardes constitutionnelles: droit de pétition (Art. 34), et recours aux Tribunaux qui, par leur activité judiciaire, doivent « défendre le régime socialiste et les droits des personnes » (Art. 95). Dans les cas prévus par la loi, les Tribunaux exercent également le contrôle des décisions des organes administratifs ou civiques ayant une activité juridictionnelle. Cette Constitution ne va pas aussi loin que la Constitution yougoslave de 1963, qui établit une Cour constitutionnelle. Elle prévoit à la place une Commission constitutionnelle au sein de la Grande Assemblée Nationale, élue par elle et chargée de contrôler la constitutionnalité des lois et de lui faire rapport; outre des députés, un certain nombre d'experts, de membres du Tribunal suprême, de cadres de l'enseignement supérieur et de chercheurs scientifiques peuvent être élus membres

de cette Commission. Néanmoins, le « chien de garde » de la légalité continue d'être, comme dans la Constitution précédente qui avait adopté le modèle soviétique, le Procureur Général.

On peut encore discerner, par rapport à l'ancienne Constitution, une très nette évolution de la conception même de l'Etat et de ses attributions. En dehors des tâches classiques de la défense du pays et des relations extérieures, son article 13 met l'accent sur le bien-être des populations et sur le respect de la légalité. Selon cet article en effet, dans la République socialiste de Roumanie, toute l'activité de l'Etat a pour but le développement du régime socialiste, l'élévation continuelle du bien-être matériel et culturel du peuple, la garantie de la liberté et de la dignité de l'homme et l'affirmation de la personnalité humaine dans ses diverses manifestations. C'est pour atteindre ces objectifs que l'Etat se doit d'organiser, planifier et diriger l'économie nationale, de défendre la propriété socialiste, de développer l'enseignement à tous les degrés et d'assurer les conditions nécessaires au progrès de la science, de l'art et de la culture, d'assurer la protection de la santé publique, et enfin de « garantir le plein exercice des droits des citoyens, d'assurer la légalité socialiste et de défendre l'ordre légal ».

Il ne fait aucun doute que la nouvelle Constitution représente un remarquable pas en avant dans l'évolution constitutionnelle de la Roumanie, en éliminant bien des restrictions aux droits des citoyens et en comblant bien des lacunes dans les moyens de sauvegarde juridiques que contenait la Constitution de 1952, laquelle se fondait, rappelons-le, sur la notion de la lutte des classes et de la répression contre les « ennemis du peuple ». Il reste à voir dans quelle mesure les nouvelles conceptions et techniques juridiques auront la faveur du Parlement, qui se trouverait confronté à la lourde tâche de refondre le système juridique et celui de la police construits sur le patron de la Constitution de 1952.

Si les dispositions de la nouvelle Constitution devaient être mises pleinement en œuvre à tous les échelons du secteur public, cela pourrait annoncer le début d'une véritable ère nouvelle dans la vie du pays et ouvrir la porte à des développements juridiques méritant d'être suivis avec la plus grande attention.

LA TANZANIE: UN ÉTAT A PARTI UNIQUE

En janvier 1963, le Comité national exécutif de l'Union nationale africaine du Tanganyika (T.A.N.U.) adopta une résolution aux termes de laquelle le Tanganyika deviendrait un Etat à parti unique et, un an plus tard, le Président de la République institua une Commission chargée de recommander sous quelle forme cette résolution serait mise en vigueur. Cette décision d'établir un parti unique dans l'Etat s'inspirait, tout au moins en partie, d'une situation de fait: en effet, il n'existait déjà qu'un seul parti dans le Tanganyika, et les candidats de l'Union nationale africaine remportaient déjà les élections tant à l'Assemblée nationale qu'aux Assemblées locales, soit sans rencontrer d'opposition, soit en rassemblant des majorités écrasantes; en outre, la perspective d'élections véritablement compétitives paraissait s'éloigner de plus en plus.

En créant le système du parti unique dans un régime constitutionnel qui postule l'existence de deux ou de plusieurs partis, on affaiblissait sur deux points la vie politique du pays, et la Commission fut chargée d'examiner les moyens d'y remédier. En premier lieu, l'électeur se trouvant, la plupart du temps, en face d'un candidat unique, ne participait aucunement dans la réalité au choix de son représentant à l'Assemblée législative. En second lieu, ce n'était plus l'Assemblée nationale qui était au centre des débats et des critiques constructives, mais bien au contraire le Comité exécutif national du parti. « A quelques notables exceptions près, les débats de l'Assemblée nationale ont tendu à être ternes et superficiels. Des lois et règlements de la nature la plus complexe et engageant le plus profondément l'avenir du pays ont rapidement franchi toutes les étapes, sans même que les principes de base sur lesquels ils reposaient aient été mis en question ou sans que leurs dispositions aient été examinées dans le détail. Au Comité exécutif national, au contraire, chaque aspect de la politique du Gouvernement a fait l'objet d'un examen rigoureux, et des avis ont été échangés en toute franchise, sans craintes et dans des conditions de complète égalité¹ ».

¹ Rapport de la Commission du parti unique, p. 20.

La Commission a donc eu pour tâche « d'ajuster les institutions du parti unique à la forme existante du Gouvernement, de manière à permettre une participation plus vaste de la population et une discussion plus complète des questions d'intérêt national¹ »; elle eut aussi à « mettre au point de nouvelles formes constitutionnelles qui permettront aux citoyens ordinaires de participer plus complètement au processus du Gouvernement² ».

Le rapport de la Commission a été publié le 7 avril 1965 et, sous réserve de quelques modifications d'importance secondaire apportées par le Comité national, ses recommandations ont été présentées à l'Assemblée nationale, qui les a adoptées à l'unanimité sous forme d'un Livre blanc exposant les amendements constitutionnels proposés qui visaient à leur donner effet. La nouvelle Constitution a été votée le 5 juillet 1965 par l'Assemblée Nationale. Les élections tant à la Présidence qu'au Parlement auront lieu selon la nouvelle procédure en octobre 1965.

Historique du rapport

Avant d'analyser les recommandations de la Commission, il vaut la peine d'exposer brièvement les conditions politiques dans le contexte desquelles il est nécessaire de les considérer. S'il est absolument vrai que l'Union nationale africaine du Tanganyika avait remporté l'appui d'une grande majorité de la population, on peut en revanche se demander si toute opposition organisée avait cessé d'exister pour la simple raison qu'elle n'aurait plus bénéficié d'aucun soutien. En janvier 1963, le Comité exécutif national de l'Union nationale africaine du Tanganyika fit savoir qu'il avait approuvé une résolution aux termes de laquelle le Tanganyika devait devenir un Etat à parti unique, et ce fut peu de temps après cette annonce que le seul parti d'opposition survivant, qui réunissait le Congrès national africain et le parti démocratique du peuple, fut dissous après avoir été soumis à un certain nombre de restrictions. Son chef, Christopher Tumbo, ancien Haut Commissaire du Tanganyika à Londres, fut obligé de s'exiler à l'étranger. Pendant les derniers mois de leur existence, le Congrès national africain et le Parti démocratique du peuple furent l'objet de multiples tracasseries. Leur liberté d'organiser des réunions fut notamment

¹ Idem, p. 14.

² Idem, p. 30.

restreinte, certains de leurs membres furent poursuivis en justice et l'autorité compétente refusa de recevoir la déclaration d'existence de sections locales (déclaration exigée par la loi), même lorsque la demande en avait été faite en temps voulu et que les droits d'immatriculation avaient été versés. De son exil du Kenya, M. Tumbo essaya plus tard, mais en vain, d'organiser un nouveau parti pendant l'automne de 1963. Les événements dont M. Tumbo a été plus tard la victime ne nous portent malheureusement pas à espérer que les graves critiques indépendantes en dehors de l'appareil du parti seront encouragées. En effet, M. Tumbo, qui avait démissionné de l'Union nationale africaine du Tanganyika en 1962 parce qu'il n'était d'accord ni avec le projet de loi sur l'internement administratif ni avec les propositions visant à instituer l'Etat à parti unique, fut arrêté en février 1964 par les autorités du Kenya, sous le prétexte qu'il était un immigrant indésirable, et fut refoulé au Tanganyika où il fut sans tarder placé sous internement administratif, en vertu de la nouvelle loi promulguée à cet effet; il n'a pas encore été libéré.

Cette Loi, adoptée en septembre 1962, ainsi que l'application qui lui a été donnée dans l'affaire Tumbo, sont une cause d'inquiétude pour tous ceux qui désirent vivement voir respecter la Primauté du Droit et qui suivent avec sympathie les efforts déployés par le Tanganyika pour concilier le système du parti unique et une forme de gouvernement véritablement démocratique. Il existe dans cette loi un certain nombre d'éléments fort peu souhaitables. En premier lieu, elle donne au Ministre de l'Intérieur le pouvoir d'imposer l'internement administratif à tout moment, et non seulement pendant une période d'exception. Ainsi, la loi est en contradiction avec le principe affirmé par la Conférence africaine sur la Primauté du Droit, organisée par la Commission internationale de Juristes à Lagos en 1961, et à laquelle a participé le Solicitor-Général actuel du Tanganyika, et aux termes duquel: « Toute mesure d'internement sans décision judiciaire préalable doit... être considérée comme contraire au Principe de la Légalité, sous réserve des dispositions relatives à l'état d'urgence¹. » En second lieu, l'internement administratif peut être imposé pour une durée illimitée, avec la seule réserve que la décision doit être ré-examinée chaque année. En troisième lieu, lorsque le Ministre a décidé d'imposer l'internement administratif, cette décision n'est

¹ (Conclusions de la Deuxième Commission, 5 (1), p. 16 du rapport de la Conférence).

susceptible d'aucun appel judiciaire¹. La seule forme d'appel est offerte par la création d'un Comité consultatif auquel les cas d'internement administratif doivent être renvoyés au moins une fois par an et aussi lorsque l'interné adresse au Ministre des représentations relatives à sa détention. S'il est vrai que ce Comité doit être informé des motifs qui ont inspiré l'ordre d'internement, et s'il est vrai aussi qu'il a le droit de s'entretenir avec l'interné, en revanche, il ne dispose que de pouvoirs purement consultatifs et le Ministre n'est aucunement tenu de suivre ses avis.

Ainsi, lorsque le parti du Gouvernement, ou Union nationale africaine du Tanganyika, a été amené à concevoir, puis à faire prévaloir la notion de parti unique, il était sans doute soutenu par une majorité écrasante du corps électoral, mais en même temps il n'avait laissé subsister aucun doute sur son intention de ne tolérer la moindre opposition organisée et d'écraser toute opposition de ce genre par tous les moyens dont il disposait.

Les recommandations de la Commission

Les recommandations de la Commission sont présentées ici sous une forme résumée, avec les amendements qui ont été apportés par le Comité exécutif national. C'est sous cette forme également qu'elles ont été présentées à l'Assemblée nationale, comme le fondement des futurs lois et règlements en la matière.

1. Caractère et rôle du Parti

Les recommandations de la Commission partent essentiellement de l'idée que l'Union nationale africaine du Tanganyika jouit du soutien de la nation et qu'elle représente les aspirations de la masse. La Commission a cherché à établir un cadre constitutionnel compatible avec l'existence du parti unique, et qui permettra au peuple de jouer un rôle constructif véritable dans le gouvernement du pays. Pour la Commission, l'Union nationale africaine du Tanganyika est « un parti de masse, par l'intermédiaire duquel tout citoyen de bonne volonté peut participer au gouvernement ». Elle fonde cette opinion sur le fait que « les principes sur lesquels repose l'Union

¹ Article 3 de la Loi.

nationale africaine du Tanganyika, tels qu'ils sont exposés à l'article 2 de sa Constitution, ne contiennent aucune expression idéologique étroite qui pourrait changer avec le temps et les circonstances. Ces principes sont l'expression très large d'un credo politique. Nous croyons qu'ils ont l'appui de la grande majorité du peuple du Tanganyika et qu'ils doivent emporter l'adhésion des hommes de bonne volonté dans tous les pays civilisés. Un parti qui fonderait son existence sur ces principes et qui exigerait leur respect comme condition préalable d'appartenance serait accessible à tous, sauf à une insignifiante minorité de nos concitoyens et devrait, selon nous, être un mouvement véritablement national¹ ». Ainsi peuvent devenir membres du Parti tous ceux qui acceptent ces principes de base, et c'est à travers le Parti que les citoyens pourront jouer un rôle actif dans la vie politique de la nation.

2. Le Comité national exécutif de l'Union nationale africaine du Tanganyika

Le Comité national exécutif se compose actuellement de 17 membres élus par la Conférence annuelle et des 17 secrétaires régionaux du Parti. Afin de renforcer les liens qui unissent celui-ci à d'autres organes jouant un rôle important dans la politique du pays, la Commission recommande que le Secrétaire général de l'Union nationale des travailleurs du Tanganyika et le Secrétaire général de l'Union coopérative du Tanganyika soient membres ex-officio du Comité national exécutif. D'autre part, afin de permettre au Comité de coordonner ses décisions avec celles du Gouvernement, il est proposé que le Secrétaire principal du Président de la République et l'Attorney-Général, sous réserve que ce dernier soit membre de l'Union nationale africaine du Tanganyika, appartiennent également ex-officio au Comité national exécutif, sans toutefois disposer du droit de vote.

Le Comité national exécutif est l'organe politique suprême du Parti, et son rôle s'étend par conséquent aux grandes directives de l'action politique auxquelles le Gouvernement donnera effet en temps utile. Pour citer de nouveau la Commission (page 16 de son rapport): « Lors de réunions du Comité national exécutif, les grandes options de la politique gouvernementale sont examinées en toute franchise et discutées très à fond. » C'est pourquoi le

¹ Rapport, page 16.

Comité national exécutif a une importance constitutionnelle considérable, et c'est pourquoi aussi la Commission recommande qu'il reçoive des pouvoirs analogues à ceux que possède déjà l'Assemblée nationale, lorsqu'il s'agit de convoquer des témoins et de se faire présenter des documents. Enfin, la Commission a recommandé que ceux des membres du Comité exécutif qui n'appartiennent pas à l'Assemblée générale reçoivent le même traitement et les mêmes indemnités que les parlementaires.

3. L'assemblée nationale

Alors que le Comité national exécutif du Parti, dans la pensée des membres de la Commission, est l'organe responsable de l'expression de la politique générale, l'Assemblée nationale, elle, est représentée comme ayant « pour attribution principale de donner effet dans le détail à la politique du gouvernement, en adoptant les textes législatifs et réglementaires appropriés, et en exerçant un contrôle vigilant sur les dépenses de l'Etat dans tous leurs aspects¹ ». La Commission poursuit en disant que: « Nous considérons comme un principe fondamental que l'organe législatif suprême de l'Etat soit élu directement au suffrage universel et nous ne saurions envisager aucune exception notable à ce principe² ».

La Commission recommande que tous les candidats à un mandat de député à l'Assemblée nationale soient membres de l'Union nationale africaine du Tanganyika. A ce propos, elle a déclaré: « Nous concevons l'Union nationale africaine du Tanganyika comme un mouvement politique national, et ceci implique que toute activité politique organisée doit se situer dans le cadre du Parti lui-même³ ». Sous réserve de cette limitation fondamentale, la Commission a manifesté le vif souci d'assurer que les électeurs soient entièrement libres de faire un véritable choix entre les candidats, mais n'a pas voulu que le nombre des candidats à ces élections soit illimité. Elle a donc proposé que, dans chaque circonscription électorale, deux candidats dont la désignation aura été préalablement approuvée par le Comité exécutif national se présentent au vote des électeurs. Les désignations de candidats, qui devront dans tous les cas émaner d'un groupe de 25 électeurs

¹ Rapport, p. 16.

² Idem, p. 17.

³ Rapport, p. 18.

immatriculés, seront soumises à une réunion spéciale de la Conférence de District de l'Union nationale africaine du Tanganyika dont les membres éliront trois des candidats désignés. La liste complète des candidats désignés ainsi que le détail des votes émis par la Conférence de District, seront alors transmis au Comité exécutif national qui choisira les candidats en dernière instance.

Lorsque les candidats ont été choisis, la Commission recommande que le Comité exécutif de district de l'Union nationale africaine du Tanganyika, et non les candidats eux-mêmes, ait la responsabilité d'organiser la campagne électorale dans la circonscription. Les réunions et les autres activités marquant la campagne électorale devraient être organisées par le Comité exécutif de district et, en règle générale, les candidats devraient s'adresser au public au cours de réunions communes qui seraient présidées par un dirigeant local de l'Union nationale africaine du Tanganyika.

Outre les membres élus et ceux qui auront été nommés par le Président de la République en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés à cet effet, la Commission recommande qu'il y ait deux catégories de membres de l'Assemblée nationale *ex officio*, à savoir les membres des Commissions régionales du Tanganyika et de Zanzibar (où le Parti Afro Shirazi occupe actuellement la position d'un parti unique), parce que ses commissaires régionaux représentent un lien essentiel entre le Gouvernement dont ils sont les représentants locaux, le Parti dont ils sont, par définition, les secrétaires régionaux, et la population de leurs régions respectives; en outre, une deuxième catégorie devrait se composer de quinze autres membres qui seraient élus par l'Assemblée nationale sur une liste de candidats qu'elle aurait reçue du Comité exécutif national, et pour laquelle celui-ci aurait désigné les candidats parmi les noms que lui soumettraient l'Union nationale des travailleurs du Tanganyika, le Mouvement coopératif, l'Association des Chambres de commerce, l'University College et d'autres institutions nationales que le Président habiliterait à cet effet. Ces institutions ne doivent pas nécessairement se borner à élire leurs propres membres, et la Commission exprime l'espoir que les candidats seront désignés parmi tous les groupes de la collectivité.

En outre, le Président sera autorisé à nommer à l'Assemblée nationale des membres du Conseil révolutionnaire de Zanzibar, puisque l'Assemblée nationale doit ultérieurement devenir l'organe représentatif de l'ensemble de la République unie.

La Commission marque combien il importe que l'Assemblée nationale soit véritablement une tribune où toutes les questions pertinentes pourront être débattues. Elle insiste encore sur le fait que, sous réserve de l'obligation suprême qui réclame aux membres du Parlement de demeurer fidèles aux principes de base du Parti, « une complète liberté de discussion règne au sein de l'Assemblée nationale et que le Gouvernement et le Parti reconnaissent le droit des députés d'exprimer leurs critiques¹ ». Au sein d'un Parlement qui ne compte que des représentants d'un seul Parti, la stricte discipline et le maintien d'un front uni, indispensables lorsqu'il s'agit de faire face à une opposition, cessent d'être nécessaires, aussi est-il indispensable « que les membres puissent s'exprimer en toute liberté et puissent soumettre à un examen critique les mesures législatives et fiscales proposées par le Gouvernement² ».

4. Le Gouvernement central

La Commission recommande que le Président de la République, en tant que Chef de l'Etat et symbole de l'unité nationale, soit élu au suffrage universel et direct. Puisqu'il sera le Chef de la République Unie de Tanzanie, il est proposé que, lors d'une réunion conjointe, la Conférence annuelle de l'Union nationale africaine du Tanganyika et du Parti Afro-Shirazi désigne un candidat unique et que le corps électoral ait ensuite à voter pour ou contre lui. Si la majorité des votes exprimés est hostile au candidat ainsi présenté, les deux parties devraient désigner un autre candidat.

La Commission recommande que les Ministres et les Sous-Secrétaires d'Etat soient obligatoirement membres du Parlement. « Dans un Etat à parti unique, le contrôle des actes gouvernementaux, qui est placé entre les mains de députés élus, demeure un attribut essentiel de la vie démocratique. A notre avis, ce contrôle ne peut pas s'exercer avec une véritable efficacité à moins que les Ministres et les Sous-Secrétaires d'Etat n'appartiennent eux-mêmes à l'Assemblée nationale. La présence des Ministres et des Sous-Secrétaires d'Etat au Parlement, où ils viennent pour répondre aux questions et pour expliquer et justifier les mesures prises par le Gouvernement, rend encore plus réelle la responsabilité du Gouvernement à l'égard du corps électoral et empêche que les

¹ Rapport, p. 21.

² Rapport, p. 21.

débats de l'Assemblée ne prennent une tournure théorique ou ne s'écartent des réalités¹ ».

5. Le Gouvernement local

Avant même que la Commission n'ait déposé son rapport, les attributions du Parti et celles du Gouvernement local s'étaient trouvées unifiées en fait et reposaient bien souvent dans les mêmes mains. Les Commissaires régionaux et les commissaires de district, qui sont les représentants du Gouvernement central à l'échelon local, sont par définition Secrétaires régionaux et Secrétaires de district du Parti, et le chevauchement qui s'est produit dans la composition et les attributions de l'autorité locale et des comités exécutifs locaux de l'Union nationale africaine du Tanganyika a provoqué de graves confusions. C'est pourquoi la Commission recommande qu'à l'avenir, les membres des organes du Gouvernement local appartiennent à deux catégories. En premier lieu, les membres du Comité exécutif de district de l'Union nationale africaine du Tanganyika, qui en sont membres de droit, et en second lieu, les membres élus, qui devraient appartenir à l'Union nationale africaine du Tanganyika et qui seraient désignés selon une procédure semblable à celle qui est recommandée pour les candidats à un mandat de député à l'Assemblée nationale. Ainsi, l'autorité locale sera effectivement entre les mains des Comités exécutifs de district de l'Union nationale africaine du Tanganyika, auxquels viendront s'ajouter en certain nombre de membres élus qui, bien que représentant les suffrages de l'ensemble de la population, appartiendront eux-mêmes à l'Union nationale africaine du Tanganyika. Le Président de district de l'Union nationale africaine du Tanganyika serait *ex officio* Président de l'autorité locale.

6. Des droits de l'individu dans l'Etat à parti unique

Lorsque le Président de la République formula des avis à l'usage de la Commission, il attribua une vive importance aux droits de l'individu, et la Commission déclare qu'elle a eu « constamment en l'esprit la nécessité d'assurer que toute nouvelle

¹ Rapport, p. 22.

disposition que nous proposerons n'aura pas pour conséquence inévitable de porter atteinte à la liberté de l'individu¹ ».

La Commission affirme que « le souci de la liberté humaine et de la liberté individuelle... continue à être l'une des préoccupations majeures du Tanganyika aujourd'hui »; elle rejette toutefois la solution qui consisterait à incorporer une Déclaration des droits de l'homme à la Constitution. Les raisons par lesquelles elle a justifié ce refus ne sont pas entièrement convaincantes, notamment parce qu'elles paraissent concéder implicitement qu'il devrait être permis à l'Exécutif de porter atteinte aux droits de l'individu dans des conditions qui échapperaient à l'appréciation de l'autorité judiciaire. Ainsi, et toujours pour citer la Commission, « dans la période de transition que nous traversons » (ce qui doit s'entendre comme signifiant transition entre une magistrature étrangère et une magistrature indigène) « le respect du principe de la légalité, auquel nous sommes profondément attachés, exige que l'on veille avec un soin particulier à réduire au minimum les occasions de conflit entre le pouvoir judiciaire, d'une part, et les pouvoirs exécutif et législatif, d'autre part; »² la Commission poursuit en ces termes: « Les décisions portant sur la mesure dans laquelle les droits de l'individu doivent le céder à des considérations plus larges touchant au progrès social ne sont pas, à proprement parler, des décisions d'ordre judiciaire, mais bien d'ordre politique, et c'est aux chefs politiques responsables devant le corps électoral qu'il appartient de les prendre »³. La Commission a soutenu que les droits de l'individu dans toute société sont plus efficacement protégés par le sens moral de la population que par des garanties formelles incorporées à la loi et que, pour cette raison, il ne paraissait pas souhaitable de faire figurer les droits de l'individu sous la forme d'une déclaration formelle des droits, mais plutôt d'encourager la naissance d'une opinion unanime, qui rendrait une telle déclaration superflue. Une telle position est complètement inconciliable avec les conclusions auxquelles ont abouti les juristes de l'Asie du Sud-Est et du Pacifique qui ont participé au récent Congrès réuni à Bangkok par la Commission internationale de juristes en février 1965. En effet, ces juristes ont affirmé que: « Dans les pays où les sauvegardes fournies par des conventions et des traditions constitutionnelles bien établies se révèlent insuffi-

¹ Rapport, p. 30.

² Idem, p. 31.

³ Rapport, p. 31.

santes, il est souhaitable que les droits garantis et la procédure judiciaire créée pour les protéger soient spécifiés dans une constitution écrite »¹.

La Commission a néanmoins fait une recommandation intéressante et constructive visant à fournir au citoyen ordinaire un certain nombre de garanties, mais « qui n'aurait pas pour effet de limiter l'action du Gouvernement et du Parti d'une manière qui puisse retarder la tâche d'édification de la nation »². Cette recommandation est la suivante: « Nous recommandons en conséquence que la nouvelle Constitution prévoit une Commission permanente qui serait nommée par le Président et qui disposerait d'une compétence étendue pour enquêter sur des allégations d'abus de pouvoir commis par des fonctionnaires du Gouvernement ou des dirigeants du Parti. A notre sens, cette Commission pourrait avoir un caractère très représentatif et être présidée par un dirigeant important de l'Union nationale africaine du Tanganyika. Nous estimons que, outre ce Président, qui devrait trouver là un emploi à plein temps, la Commission devrait être composée de cinq membres. Ainsi elle pourrait se diviser en deux groupes et parcourir les diverses régions du pays. Le Président et les autres membres ne devraient pas pouvoir conserver leur mandat pendant plus de deux ans, aussi estimons-nous que trois de ces membres devraient se retirer chaque année. La Commission devrait avoir tous pouvoirs pour faire comparaître des témoins et se faire présenter des documents, y compris les documents dont les fonctionnaires du Gouvernement auraient la garde. Elle ne devrait cependant pas être liée par un règlement relatif à la comparution des témoins, ni requise de suivre une procédure déterminée. En particulier, elle ne devrait pas être tenue de faire connaître au plaignant des informations reçues d'autres sources. Nous n'avons pas l'intention de proposer que la Commission reçoive des pouvoirs exécutifs. A la conclusion de son enquête sur toute plainte, elle devrait soumettre un rapport d'enquête au Président, accompagné de recommandations lorsqu'elle le jugerait utile »³.

Cette proposition, qui n'est pas sans analogie avec celle à laquelle on doit les fonctions du Commissaire parlementaire en Scandinavie et en Nouvelle-Zélande, et bientôt aussi dans le

¹ Commission I du Congrès, conclusions, E.

² Rapport, p. 32.

³ Rapport, pp. 32-33.

Royaume-Uni et au Canada, est toute nouvelle; son intérêt dépasse de beaucoup les frontières du Tanganyika et pourrait fort bien se recommander à d'autres pays d'Afrique. La Commission internationale de juristes suivra avec un vif intérêt sa mise en vigueur et l'efficacité de son action.

CONCLUSIONS

La faiblesse principale du rapport que nous venons d'étudier, tout au moins quant à l'efficacité du système que ses auteurs visent à introduire, se situe peut-être dans l'imprécision avec laquelle ont été définies les attributions respectives du Comité exécutif national, de l'Assemblée nationale et du Gouvernement. La même imprécision se retrouve dans la définition des relations exactes qui doivent exister entre ces entités. Par exemple, c'est au Comité exécutif national qu'il appartient, selon le rapport, de formuler la politique générale. Toutefois, le Gouvernement responsable de l'exécution de cette politique doit rendre des comptes, non point au Comité exécutif national, mais à l'Assemblée nationale, et le seul lien formel entre le Gouvernement et le Comité exécutif national semblerait être la disposition selon laquelle l'Attorney-Général et le Secrétaire principal du Président doivent être *ex-officio* membres du Comité exécutif national.

D'autre part, le système semble comporter un risque inhérent, en particulier s'il permet sincèrement la libre discussion et l'expression de vues divergentes. Ce risque est que le Comité exécutif national et le Gouvernement, ou le Comité exécutif national et l'Assemblée nationale, puissent avec le temps adopter des vues divergentes et se trouver en désaccord sur d'importantes questions de principe, d'où résulterait une impasse dont le pays ne pourrait sortir qu'au moyen d'élections générales. Dans une telle situation, c'est évidemment le Parti et non les représentants du peuple qui remporteraient la victoire, puisque tous les candidats à ces élections seraient désignés par le Comité exécutif national.

Il n'en faut pas moins féliciter à la fois le Président de la République et la Commission du soin manifeste qu'ils ont pris d'assurer que l'Etat à Parti unique en voie d'être instauré au Tanganyika sera un Etat véritablement populaire, qui se donnera pour tâche de servir le peuple tout entier et non de l'opprimer. Les dangers inséparables d'un système à parti unique devraient néanmoins être

évidents pour tout observateur. Sans doute peut-il arriver que, dans un pays donné se trouvant dans une situation donnée, les besoins et les aspirations populaires peuvent être tels qu'un Etat à parti unique se crée pour ainsi dire spontanément, mais si cette situation de fait reçoit une consécration officielle, on peut redouter que le Parti, au lieu de représenter la voix du peuple, d'être accessible aux critiques et d'accepter de modifier sa ligne de conduite, se transforme en un instrument d'oppression permanent. Si en outre ce Parti, en vertu même des textes constitutionnels, est installé au gouvernement en tant que seul parti existant légalement dans l'Etat, les conséquences ne peuvent être que désastreuses. C'est pour des raisons telles que celles-là que le Congrès des Juristes de l'Asie du Sud-Est et du Pacifique, auquel nous avons fait allusion plus haut, a adopté la conclusion suivante: « Un gouvernement représentatif implique pour l'opposition le droit, accepté comme une pratique courante, de former dans le cadre des lois un ou plusieurs partis d'opposition capables et libres de se prononcer sur la politique du gouvernement, sous réserve que la politique et l'action de ce ou ces partis ne soient pas dirigées en vue de la destruction du système de gouvernement représentatif ni contre les principes de la Primauté du Droit. »¹

Dans la mesure où les décisions de fonder un Etat à parti unique est incompatible avec le principe que nous venons de rappeler, c'est une décision fort regrettable, mais même l'objection fondamentale que nous présentons ici ne prive pas les recommandations de la Commission de leur valeur intrinsèque, car elles représentent la première tentative sincère pour définir les conséquences qui peuvent résulter d'une réalité de fait présente en de nombreux pays nouvellement parvenus à l'indépendance. Il reste à espérer que le régime constitutionnel qui va être établi en Tanzanie permettra la libre expression d'idées qui ne correspondent pas à la politique de l'Union nationale africaine du Tanganyika, et que le Gouvernement ne considérera pas comme opportun à l'avenir d'avoir recours au pouvoir que lui donne la loi sur l'internement administratif pour réduire l'opposition au silence. En remettant M. Christopher Tumbo en liberté, le Gouvernement donnerait la preuve la plus convaincante qu'il n'a pas l'intention de se prévaloir des pouvoirs que lui confère cette loi. En même temps, il marquerait par un geste magnanime l'entrée en vigueur de la

¹ Commission I, Conclusions, Article VI.

pouvoir, parce que le Parti communiste exerce une autorité indiscutée et aussi parce que les organismes fédéraux tiennent tout entre leurs mains.

L'article de M. Lepeshkin contient la première critique sérieuse qui ait été portée par un Soviétique sur le système fédéral qui unit actuellement entre elles les Républiques de l'Union. S'il en souligne les réalisations et le caractère viable, il attend aussi que d'importantes améliorations y soient apportées :

« Les dispositions de la Constitution soviétique actuelle qui ont trait aux pouvoirs de l'Union et des Républiques membres laissent beaucoup à désirer. On n'y trouve aucune indication des principes ou autres prémisses permettant de déterminer quelles questions devront être de la compétence de l'Union et quelles autres devront relever de l'autorité des Républiques membres. »

Afin de porter remède à cette situation, l'auteur de l'article estime qu'il y aurait lieu de tirer plus complètement parti de l'expérience acquise par les quinze Républiques de l'Union, les vingt Républiques autonomes, les neuf provinces autonomes et les dix régions nationales, qui ensemble constituent la fédération portant le nom d'Union soviétique. Cette expérience devrait servir à dégager de nouveaux principes d'après lesquels il serait possible de limiter exactement les pouvoirs juridictionnels de l'Union et ceux de ses éléments constituants. L'auteur reconnaît que les principes du « centralisme démocratique », euphémisme qui sert à désigner la structure administrative actuelle si fortement centralisée, n'apportent pas automatiquement des solutions appropriées. Il voit là une grave lacune dans la théorie constitutionnelle soviétique, et montre en outre que l'absence de doctrine en matière de souveraineté des Républiques de l'Union n'est pas moins fâcheuse en pratique que dans l'abstrait, encore qu'une telle doctrine ait été proclamée, en termes vagues et généraux il est vrai, à l'article 15 de la Constitution de 1936. La formulation d'une théorie de la souveraineté des Républiques de l'Union est, de l'avis de Lepeshkin, une tâche des plus importantes qui attendent les spécialistes soviétiques du droit constitutionnel. En l'accomplissant, ceux-ci pourront aider les membres de la Commission constitutionnelle à faire figurer dans la future Constitution les sauvegardes nécessaires.

Les problèmes constitutionnels que pose la souveraineté des Etats membres d'une fédération proviennent pour l'essentiel du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, droit qui est demeuré

très théorique jusqu'ici en Union soviétique en dépit des hommages formels qui lui ont été rendus. Certaines questions ayant trait au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ont été récemment inscrites à l'ordre du jour de diverses organisations internationales, et notamment de l'Organisation des Nations Unies, à l'initiative des pays afro-asiatiques. Le cycle d'étude des Nations Unies sur les droits de l'homme, qui s'est tenu en Yougoslavie au mois de juin 1965, avait eu à son ordre du jour les problèmes qui se posent à une société multinationale, et avait offert aux juristes soviétiques l'occasion de confronter leurs opinions et leurs concepts généraux à ceux de leurs collègues venus de toutes les autres parties du monde. Il leur a également permis de se livrer à des comparaisons avec l'expérience acquise par d'autres Etats fédéraux. Il sera intéressant de se demander, à la suite de cet échange de vues, dans quelle mesure la connaissance de ces problèmes, tels qu'ils se posent dans le monde entier, doit enrichir les discussions actuellement en cours sur la souveraineté des Républiques membres de l'Union soviétique, et d'analyser les solutions nouvelles auxquelles doit aboutir la Commission constitutionnelle à l'issue de ses travaux préliminaires. Il n'est pas interdit de penser que de telles solutions iront beaucoup plus loin que le droit, pour les Républiques socialistes soviétiques d'Ukraine ou de Biélorussie, d'être représentées aux sessions des Nations Unies par un délégué qui mêle ses votes à ceux du délégué de l'URSS.

2. Lepeshkin a soulevé une deuxième question d'un intérêt tout particulier : Il s'agit de la révision du système électoral soviétique. Cette question figurait également au programme de 1961 du Parti communiste de l'Union soviétique. Pour Lepeshkin, la pratique actuellement suivie en matière électorale devrait être améliorée de façon que les électeurs puissent exercer leur choix d'une manière plus réelle et plus complète. Les lois soviétiques ne limitent pas expressément le nombre des candidats, néanmoins, la pratique électorale a évolué d'une façon telle que le bulletin de vote utilisé lors des élections législatives ne contient qu'un seul nom pour lequel les électeurs d'une circonscription donnée puissent voter. Le vote, dans ces conditions, devient une simple formalité. A ce sujet, l'auteur fait observer ce qui suit : « La nature démocratique d'un système électoral ne se mesure pas seulement au nombre de candidats dont les noms figurent sur le bulletin de vote, qu'ils soient un ou deux. Ce problème est, cependant, d'une importance assez grande et, dans notre situation, il est essentiel de lui apporter une

solution valable ». Il s'agirait de permettre à plus d'un candidat de figurer sur le bulletin de vote, proposition qui, disons-le, ne suffirait pas à transformer les élections en Union soviétique en élections véritablement représentatives, mais qui pourrait, comme l'a fort bien dit Lepeshkin, « ouvrir la voie à l'évolution des principes démocratiques sur lesquels repose le système électoral soviétique ».

Il vaut la peine de remarquer que l'idée d'étendre le choix des électeurs à plus d'un candidat nommé d'avance, avait déjà été lancée à titre de ballon d'essai par Staline lui-même en 1937, lors de la phase préliminaire des premières opérations électorales qui s'étaient tenues par application de la Constitution de 1936, alors toute nouvelle. Afin de donner à une telle réforme sa pleine signification politique, il faudrait bien entendu non seulement disposer d'une multiplicité de candidats qui seraient proposés par des organisations soumises à l'autorité du Parti communiste (article 141 de la Constitution soviétique actuelle), mais aussi d'une multiplicité de groupes civiques indépendants qui pourraient fournir ces candidats.

DÉCÈS DE M. EDWARD S. KOZERA

La Commission internationale de Juristes vient d'apprendre avec un profond regret la mort prématurée, survenue à New York, le 15 août 1965 après une longue maladie, de son ancien Secrétaire Administratif, Mr. Edward S. Kozera.

Né à Detroit (Michigan, USA) en 1923, Mr. Kozera a servi dans les Forces du Pacifique durant la seconde guerre mondiale. Ses études terminées, il devint, très jeune, professeur de sciences politiques à l'Université de Columbia à New York, où il se fit très vite un nom, notamment dans le domaine de la recherche sur les questions de l'Europe de l'Est. Il publia en 1953, en collaboration avec le professeur J. Maisel, une anthologie intitulée : « Eléments pour l'étude du système soviétique ».

Mr. Kozera vint à la Commission internationale de Juristes dès 1954, aux premiers temps de sa fondation, et lui a consacré jusqu'en 1964 toute son énergie et son enthousiasme inlassables. Durant tout ce temps il s'est fait le champion de la cause de la Primauté du Droit et, grâce à ses voyages, sa correspondance, ses contacts personnels il pouvait à juste titre s'enorgueillir d'avoir autant d'amis que la Commission comptait de sympathisants dans le monde entier.

L'administration du Secrétariat de la Commission d'abord à la Haye puis à Genève, la promotion des Sections Nationales, l'organisation des congrès en Europe, en Asie, en Afrique et en Amérique Latine, toutes ces activités si diverses de la Commission portent la marque indélébile de la personnalité et du dévouement de Mr. Kozera. Tous ceux qui dans de multiples pays se sont intéressés aux travaux de la Commission se souviendront de lui comme un homme pour qui la Primauté du Droit et la Justice — prises dans leur acception tant juridique que sociale et économique — représentaient les conditions préalables indispensables à l'établissement de la paix mondiale et de la prospérité des nations. Son combat contre les préjugés et la discrimination sous toutes ses formes, s'est toujours poursuivi sans relâche.

Son œuvre au sein de la Commission internationale de Juristes constitue un véritable monument qui prolongera longtemps son souvenir.

M. Kozera laisse une veuve et une fille unique, qui peuvent être assurées de la profonde sympathie des nombreux amis qu'elles ont au sein de la Commission et dans son entourage.

NOUVELLES

DE LA

COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES

SECRETARIAT

COMITÉ EXÉCUTIF

Le Comité Exécutif de la C.I.J. s'est réuni à Genève du 4 au 6 juin 1965. Après avoir examiné les diverses questions administratives dont il était saisi, le Comité a fait le point de la situation au lendemain du congrès de Bangkok et étudié la suite qui pourrait lui être donnée, ainsi que, d'une manière générale, la marche des travaux en cours et l'orientation des travaux futurs de la Commission.

COMMISSION D'ENQUÊTE

Le gouvernement de la Guyane britannique a fait appel à la CIJ pour faire effectuer une enquête, offrant toutes les garanties d'impartialité et d'impartialité, sur l'équilibre racial dans la Fonction publique, les Forces de Sécurité et les autres secteurs dépendant du gouvernement en Guyane britannique. Le mandat assigné à la Commission d'Enquête est de s'assurer que les conditions actuelles dans les secteurs considérés, et notamment les procédures de sélection, de nomination, d'avancement et de révocation dans les services publics ne favorisent pas, ou n'aboutissent pas, à une discrimination raciale et, selon les résultats de ses investigations, de faire éventuellement toutes recommandations et de proposer tous correctifs qui lui paraîtront appropriés en vue d'éliminer la discrimination et le déséquilibre racial, de telle sorte que l'efficacité des services publics soit assurée conformément à l'intérêt général.

La CIJ a accepté volontiers cette importante mission de portée internationale, qui est un nouveau témoignage de sa compétence et de son objectivité et qui s'inscrit très précisément dans la ligne des résolutions du congrès de Bangkok sur la fonction publique dans les pays où se posent des problèmes raciaux. Le Secrétaire général s'est rendu personnellement, dès le 7 juin, à Georgetown, la capitale de la Guyane britannique, afin d'avoir des entretiens préliminaires avec le Premier Ministre, les autorités gouvernementales et les hautes personnalités du pays, notamment avec le Dr. Jagan, Chef de l'Opposition, le « Chief Justice » (Président de la Cour Suprême), l'Attorney General et les dirigeants des Syndicats. Il annonçait le 30 juin, par un communiqué de presse, la constitution de la Commission d'Enquête, à savoir:

— *Mr. Justice Seamus Henchy (Irlande)*, ancien avocat et ancien professeur de Droit à University College de Dublin, Juge à la « High Court » d'Irlande;

NOUVELLES

- *M. Felix Ermacora (Autriche)*, professeur de Droit public à l'Université de Vienne, membre de la Commission européenne des Droits de l'Homme, représentant de l'Autriche à la Commission des Droits de l'Homme de l'ONU, conseiller spécial du gouvernement autrichien sur les problèmes des minorités;
- *M. Pierre A. Papadatos (Grèce)*, professeur de Droit à l'Université d'Athènes, membre de diverses commissions de réforme législative, conseiller spécial du Ministère grec de la Coordination.
- *M. David W. Sagar (Australie)* a été détaché du Secrétariat international de la CIJ pour assurer le secrétariat de la Commission d'Enquête.

La Commission d'Enquête est arrivée le 5 août 1965 à Georgetown pour y commencer ses investigations, qui ont pris fin le 22 août. Elle fera rapport à la CIJ. On est en droit de penser que ce rapport pourra contribuer dans une mesure considérable au progrès social de ce pays et à son acheminement pacifique vers sa complète indépendance.

PUBLICATIONS

Le rapport de la CIJ sur le congrès de Bangkok, reproduisant le document de travail et donnant le compte-rendu complet des travaux du congrès et des débats en commissions, a été publié en versions anglaise et française. Des éditions abrégées ont été préparées en espagnol et en allemand.

La Commission a également fait paraître un *rapport sur la première conférence régionale sur l'enseignement du Droit en Asie du Sud-est*, tenue à la Faculté de Droit de l'Université de Singapour. Cet ouvrage, publié par la CIJ pour le compte de l'Université de Singapour, a été distribué à de nombreuses Facultés de Droit, des Instituts de droit comparé et des professeurs de Droit, en Asie et ailleurs, qui ont témoigné pour lui d'un très vif intérêt.

Une nouvelle édition révisée et mise à jour de la *brochure sur la CIJ*, ses objectifs, son organisation et ses activités, a également été faite dans les quatre langues de travail de la Commission.

Enfin, la CIJ a publié *plusieurs communiqués de presse* qui ont été largement repris dans la grande presse internationale. *Des articles* sur la CIJ, ses activités et ses objectifs ont également été rédigés et publiés dans diverses revues étrangères.

ÉTUDES

La CIJ est en train d'entreprendre une série d'études sur *les principales Cours suprêmes et Cours constitutionnelles du monde* — leur organisation, leur compétence, et leur influence dans le domaine de la protection des libertés fondamentales de la personne humaine et de l'application des principes de la Primauté du Droit. Ces études paraîtront régulièrement dans la « Revue » au fur et à mesure de leur achèvement. La « Revue » contiendra également un chapitre spécial donnant le résumé analytique des principales décisions de ces

mêmes Cours. Outre la possibilité d'intéressantes comparaisons, les juristes des différents pays seront ainsi mis au courant d'une jurisprudence dont l'importance s'est à maintes reprises avérée extrêmement considérable pour le maintien et la promotion des idéaux que nous défendons.

MISSIONS

ALLEMAGNE

Du 21 au 30 avril 1965, sur l'invitation du gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne, le Secrétaire général s'est rendu successivement à *Bonn*, *Berlin*, *Francfort*, *Heidelberg*, *Karlsruhe* et *Fribourg*. Au cours de ce voyage d'information, Mr. MacBride a eu de fructueux entretiens avec des membres du gouvernement et des personnalités du monde juridique allemand, universitaires, membres de la Magistrature et du Barreau, etc.

LONDRES

Le Secrétaire général était à Londres le 25 mai, comme invité d'honneur de l'*Institut International de la Presse* qui tenait dans cette ville sa quatrième Assemblée Générale. Plus de trois cents des plus hautes personnalités du monde journalistique, propriétaires de journaux, éditeurs, rédacteurs en chef, etc. représentant les plus importants journaux de plus de trente pays situés sur tous les continents, étaient venues participer à ces débats. Dans son allocution, M. S. MacBride a exposé les buts et les travaux de la Commission, et a rappelé notamment le combat incessant mené par elle pour défendre contre toutes les menaces, la liberté de la presse. Il a également demandé à la Presse de se faire courageusement l'écho de l'inquiétude ressentie devant les atteintes aux droits de l'homme et d'alerter l'opinion publique sur la gravité et l'urgence de ce problème qui met en danger l'équilibre et la paix du monde.

PORTO-RICO

Le Secrétaire général s'est rendu ensuite à San Juan de Porto-Rico pour représenter la CIJ à la 14^e Conférence générale de la *Fédération inter-américaine du Barreau* (Interamerican Bar Association). Plus d'un millier d'avocats venus de tous les pays d'Amérique Latine, d'Amérique Centrale et des Etats-Unis, ainsi qu'un certain nombre d'observateurs venus d'autres régions, ont participé à ce congrès qui s'est déroulé du 22 au 29 mai. L'ensemble des problèmes juridiques qui confrontent le continent américain ont été débattus. Un second congrès, celui des Magistrats des Etats américains, se déroulait en même temps. Toutes les cours suprêmes des pays américains y avaient envoyé leurs délégués. M. S. MacBride a donc pu, à cette occasion, prendre de très utiles contacts. Il a également prononcé une allocution au cours de laquelle il a, entre autres, vigoureusement prôné la conclusion de conventions régionales et l'établissement de Cours régionales des Droits de l'Homme comme l'un des meilleurs moyens de sauvegarder les principes de la Primauté du Droit et les libertés de la personne.

STRASBOURG

Le Secrétaire général était à Strasbourg le 14 juin, sur l'invitation du Secrétaire général du Conseil de l'Europe, afin d'étudier avec lui et les membres du Secrétariat les voies et moyens de renforcer plus étroitement à l'avenir la coopération entre cet organisme et la CIJ dans le domaine juridique.

NICE

Le Secrétaire Exécutif a représenté la Commission au colloque international de Nice (France), organisé par l'*Association pour le Développement du Droit Mondial*, du 27 au 30 mai, sur « l'adaptation de l'ONU au monde d'aujourd'hui ». M. Kabes s'est fait l'avocat du renforcement des mécanismes actuels de l'ONU pour la protection des Droits de l'Homme. Il a appuyé notamment le projet de création d'un Haut Commissariat de l'ONU pour les Droits de l'Homme, qui viendrait utilement pallier certaines des déficiences actuelles.

SAN-SÉBASTIAN

M. H. Cuadra, du Secrétariat international, a dirigé, du 20 au 26 juin, à San Sebastian (Espagne) un séminaire international pour étudiants diplômés originaires d'Amérique Latine, qui était organisé par le *Service Européen pour les Universitaires d'Amérique Latine*, dont le siège est à Fribourg (Suisse), sur le thème : « l'Éthique sociale comme condition du développement en Amérique Latine ». M. Cuadra a parlé plus spécialement de « l'Accès des pays Latino-Américains aux droits de l'homme et l'éthique sociale ». Une soixantaine de participants représentant 17 pays — soit presque la totalité du continent Latino-Américain — ont assisté à ce séminaire.

SECTION NATIONALES

AUTRICHE

La réunion annuelle de la *Section nationale autrichienne*, qui s'est tenue à Salzburg (Autriche) du 24 au 26 mai, a connu le plus grand succès. La Commission était représentée par son vice-Président, M. A. J. M. van Dal et par son Secrétaire Exécutif, accompagné de deux membres du Secrétariat, Miss Cartwright et M. J. Toth.

Cette réunion était organisée sous forme d'une conférence de travail et d'étude sur le thème « Le juriste et la Primauté du Droit ». Au cours des séances de travail, les exposés et les débats ont porté particulièrement sur les sujets suivants : « La Jurisprudence et la Primauté du Droit », problèmes de la Magistrature et du Barreau ; « La Doctrine et la Primauté du Droit » ; « l'Exécutif et l'Administration et la Primauté du Droit ». Environ une centaine de participants ont suivi activement ces journées d'études. Outre la *Section autrichienne*, la *Section nationale allemande*, la *Section nationale britannique*, la *Section nationale française* avaient envoyé des délégués.

D'éminents juristes de *Hongrie*, de *Roumanie*, de *Tchécoslovaquie* et de *Yougoslavie* avaient accepté l'invitation de la Section autrichienne de participer