POUR LA PRIMAUTÉ DU DROIT

Bulletin de la Commission Internationale de Juristes

TABLE DES MATIÈRES

DIVERS ASPECTS DE LA LÉGALITÉ

N° 21

DÉCEMBRE 1964

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

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

LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME EN CAS DE CONFLIT ARMÉ

Aujourd'hui, de nombreuses régions du monde sont le théâtre de conflits armés, non point de caractère international, mais surgissant entre des factions ou des régimes à l'intérieur des Etats eux-mêmes. Il peut s'agir soit de combats menés par des groupes dissidents contre des régimes établis, soit de luttes pour l'indépendance, soit de guerres civiles entre des factions une fois l'indépendance acquise. Tels sont ceux qui ont éclaté au Viet-Nam, au Yémen, au Congo, au Soudan et entre le peuple kurde et les autorites gouvernementales.

Il arrive souvent que lors de ces conflits, les droits fondamentaux des personnes détenues ou capturées par les forces en présence ne soient pas reconnus, et il s'est produit des cas où ces personnes, et notamment celles qui avaient servi d'otages, ont été massacrées ou soumises à des traitements inhumains. De tels actes sont contraires à toutes les normes de la conduite humanitaire et aussi, semble-t-il, au droit international coutumier.

Ces actes nous rappellent également que les normes de conduite humaine en temps de guerre qui s'expriment dans les règles expresses énoncées par les Conventions de Genève de 1949, ne sont pas respectées par tous ceux qui prennent part à ces conflits. Ces Conventions, qui maintenant lient directement cent trois nations, contiennent notamment des dispositions détaillées définissant le traitement humain des prisonniers de guerre et des civils en temps d'hostilités.

Nous vivons à une époque où de nombreux peuples luttent pour leur indépendance et où de nouvelles nations se créent. Il est un fait regrettable, confirmé par certaines situations actuelles, c'est que la situation dans de nombreux Etats est telle que des conflits armés semblent bien souvent quasiment inévitables. Tous les pays ne sont pas parties aux Conventions de Genève, ni aux Conventions de La Haye qui les ont précédées, et nombre d'entre eux n'existaient même pas lorsque ces Conventions ont été signées. Même dans les pays où ces Conventions sont exécutoires, il est évident que certaines factions ou certains opposants ne s'estiment pas liés par elles ou ne les connaissent pas.

Tels sont les faits qui ont amené la Commission internationale de Juristes à se préoccuper de la question suivante, qui a un caractère pressant: tous ces pays, et en particulier toutes les factions, les personnes et le personnel militaire qui participent à des conflits dans ces pays, sont-ils exempts de toute obligation d'observer les règles énoncées dans les Conventions ou tout au moins de respecter, dans leur façon de traiter les personnes qu'ils détiennent, les normes minimales de conduite humanitaire qui se trouvent reprises dans les Conventions?

De l'avis de la Commission, le principe d'humanité qui est l'un des moteurs principaux de l'évolution des règles coutumières de la guerre entre les nations et des Conventions de La Haye et de Genève et que nous examineront brièvement dans le présent article doit nécessairement, du fait de sa reconnaissance constante par la collectivité mondiale, transcender les limites ordinaires des obligations contractuelles et imposer à toutes les nations et à tous les hommes qui prennent part à des conflits armés l'obligation d'observer, à l'égard de toutes les personnes qui tombent entre leurs mains, les pratiques et les normes de conduite humaine qui visent à préserver le caractère sacré de la vie de l'homme et la sécurité de sa personne, et à réduire au minimum les effets de la guerre.

Les Conventions de Genève de 1949 contiennent notamment des dispositions détaillées selon lesquelles les personnes en captivité doivent être traitées avec humanité et ne pas être placées dans des conditions, ou soumises à des traitements, qui risquent d'attenter à leur vie ou à leur intégrité corporelle. Des dispositions précisent également que nul ne pourra être puni pour un délit qu'il n'a pas commis, et qu'il est interdit de prendre des otages ou de se livrer à des représailles contre des personnes. La Convention de La Haye de 1907 contenait des articles imposant le respect de la vie de l'individu et interdisant de punir une personne pour des actes commis par autrui.

Il semble évident que ces dispositions, loin de constituer des innovations, énonçaient en fait les règles coutumières du droit des gens en temps de guerre. Le Préambule de la Convention de La Haye déclarait notamment ce qui suit:

> En attendant qu'un Code plus complet des lois de la guerre puisse être édicté, les Hautes Parties Contractantes jugent opportun de constater que, dans les cas non compris dans les dispositions réglementaires adoptées par elles, les populations et les belligérants restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens, tels qu'ils résultent des usages

établis entre nations civilisées, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique.

Après la Seconde Guerre mondiale, divers tribunaux constitués pour connaître des crimes de guerre ont affirmé à maintes reprises que la plupart des dispositions de la Convention de La Haye ne faisaient que reprendre les règles coutumières existantes du droit international [1]. La même affirmation a été faite au sujet des Conventions de Genève de 1949 [2].

Un autre exemple du principe d'humanité qui inspire le droit des gens est donné par la Charte du Tribunal militaire international institué à la fin de la Seconde Guerre mondiale pour connaître un certain nombre de crimes classés dans la catégorie des « crimes contre l'humanité ». On a dit de cette disposition que:

> ... elle affirme l'existence de droits fondamentaux de l'homme supérieurs à la loi des Etats et protégés par le droit pénal international, même s'ils sont enfreints conformément à la loi des Etats.[3]

La prise d'otages et leur exécution sont un exemple d'actes arbitraires et inutiles, contraires à toutes les normes humanitaires. En affirmant qu'il n'existe aucune coutume ni aucun usage qui justifient le massacre d'otages innocents, Lord Wright a ajouté:

> ... Aucun Tribunal ne pourrait soutenir la validité d'une coutume à ce point contraire aux exigences de la conscience humaine.

Il a aussi déclaré, en tant que question de principe et en s'appuyant sur des autorités reconnues, qu'une telle pratique est contraire aux lois de la guerre et inadmissible en toutes circonstances, et qu'elles constitue un meurtre. [4] Dénoncant cette pratique, qui était employée au cours de la seconde guerre mondiale, le Président des Etats-Unis déclarait (en 1941):

> Les peuples civilisés ont adopté depuis fort longtemps le principe que nul ne doit être puni pour un acte commis par autrui.

La Commission estime que ces principes du droit des gens, s'ils ont été traditionnellement appliqués en cas de guerre entre nations,

---

[1] Voir L. Oppenheim, *International Law*, Vol. 2, 7e édition mise à jour par H. Lauterpacht (1952), page 229.

[2] Voir M. A. Kaplan et N. Katzenbach, *The political foundations of international Law*, (1961), page 225.

[3] Voir L. Oppenheim, *International Law*, *Supra*, page 579 (n) et H. Lauterpacht, *International Law and Human Rights* (1949), pages 35-37.

[4] Voir Lord Wright, *British Year Book of International Law*, Vol. XXV, (1948), page 310.

doivent aussi, de par leur nature même, suivre le progrès social et s'étendre à toutes les formes de conflits internes. La Convention de Genève de 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre tire son origine des lacunes qui ont malheureusement apparu dans la protection civile au cours de la Seconde Guerre mondiale, et montre par conséquent comment ces principes peuvent s'adapter à des circonstances nouvelles. En se faisant le promoteur des Conventions de Genève de 1949, le Comité international de la Croix-Rouge a souligné l'importance qui s'attache à l'application de principes humanitaires aux personnes poursuivies ou détenues pour des motifs politiques, et a rappelé que « la Conférence de 1949, qui représentait toutes les nations, était poussée par le désir de soumettre tous les aspects de la captivité à une réglementation humaine conforme au droit international ».

Un élément capital des Conventions de 1949 a été l'insertion de l'article 3 selon lequel, en cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international et surgissant sur le territoire de l'une des Hautes Parties Contractantes, chacune des parties au conflit sera tenue d'appliquer au moins des dispositions prescrivant que les personnes qui ne participent pas directement aux hostilités, y compris les membres de forces armées qui ont déposé les armes et les personnes qui ont été mises hors de combat par maladie, blessure, ou détention, soient traitées avec humanité. Le même article interdit aussi « les attaques portées à la vie et à l'intégrité corporelle, notamment le meurtre sous toutes ses formes, les mutilations, les traitements cruels, tortures et supplices et les prises d'otages ».

Bien que ces Conventions, et notamment l'article 3, contiennent des dispositions qui limitent leur application aux conflits surgissant sur le territoire de l'une ou de plusieurs des Parties intéressées, et qui définissent aussi le type particulier de personnes à protéger, on estime, compte tenu des principes humanitaires exposés ci-dessus, que puisque les Conventions interdisent des crimes si graves qu'ils ne peuvent, au regard des notions les plus élémentaires d'humanité et de justice, être justifiés par des motifs de « nécessité militaire », elles constituent un code de conduite humaine obligatoire en toutes circonstances.

La Convention de La Haye a été considérée constamment et par tous les belligérants durant la Seconde Guerre mondiale, et substantiellement durant la Première Guerre mondiale, comme obligatoire en tant qu'expression des principes reconnus des lois de la Guerre. En conséquence, sa portée va bien au-delà de celle d'un simple traité ou d'une simple entente entre les Parties qui l'ont effectivement signée sous réserve de dénonciation

en tout temps par l'une quelconque d'entre elles. C'est pourquoi il n'est pas nécessaire d'examiner si la nation belligérante dont la conduite est attaquée comme constituant une violation de la Convention est fondée ou non à en contester l'autorité, motif pris qu'elle n'a jamais été Partie à la Convention ou, si elle l'a été, qu'elle l'a dénoncée. La Convention est obligatoire en tant que règle de droit coutumière ou établie pour tous les membres de la communauté des nations [1].

Ces mêmes observations sont également valables en ce qui concerne les Conventions de 1949.

L'article 3 de ces Conventions impose des obligations, non seulement aux parties contractantes, mais « . . . à chaque partie au conflit. Dans la mesure où la Convention, conformément à l'évolution générale du droit international moderne, traite les personnes et les entités autres que des Etats comme des sujets de droits et de devoirs internationaux . . ., elle le fait tout en se défendant d'avoir l'intention de modifier le statut juridique des Parties au conflit. L'observation des droits fondamentaux de la personne humaine ne dépend pas de la reconnaissance d'un statut particulier. Elle n'est nullement affectée par le fait que les insurgés se sont révoltés contre le pouvoir légitime » [2].

On peut encore conclure qu'il est impossible de soutenir un argument visant à justifier un traitement inhumain tel que ceux qui ont été évoqués ci-dessus, parce qu'un pays particulier n'est pas partie à une Convention, ou parce que le belligérant, le régime, les participants ou les personnes responsables de tels traitements n'avaient pas le statut de nation ou n'étaient pas liés par les obligations contractuelles incombant aux Etats dont ils sont ressortissants.

N'est-il pas désormais souhaitable que dans tous les cas où un conflit ou des désordres intérieurs surgissent dans une partie quelconque du monde, le Secrétaire général des Nations Unies ou quelque autre institution des Nations Unies appelle expressément et sans équivoque l'attention des belligérants sur les dispositions du droit des gens qui ont été reprises dans les Conventions de Genève, ainsi que sur les dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Dans les cas où les belligérants reçoivent le soutien actif d'Etats étrangers, ceux-ci devraient également être invités à faire de leur mieux pour assurer la juste application de ces normes humanitaires minimales. Il faudrait leur rappeler qu'en

---

[1] Voir Lord Wright, *supra*, page 303.

[2] Voir L. Oppenheim, *International Law*, *supra*, page 211 et Siordet, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 3 (1950), N° 8 pages 132-145.

vertu de l'article premier des Conventions de Genève, ils se sont engagés non seulement à respecter les Conventions mêmes, mais aussi à les faire respecter en toutes circonstances. Si une procédure de ce genre était adoptée, elle réduirait grandement la brutalité que l'on constate si souvent dans les conflits intérieurs; il faudrait absolument que ce mécanisme fonctionne automatiquement à chaque fois qu'un conflit intérieur est sur le point d'éclater.

Enfin, il convient d'ajouter que l'esprit et la lettre de la Déclaration des Droits de l'homme de 1948, qui semble être reconnue de plus en plus comme un Code liant toutes les nations en droit international, vont clairement dans le sens des principes exposés ci-dessus. C'est uniquement si la Communauté internationale ne cesse de reconnaître et de faire progresser ces principes que la protection des droits de l'homme dans ce domaine pourra être parfaitement réalisée. C'est la seule façon d'éviter à l'humanité les horreurs et les souffrances qui ont été récemment infligées aux innocentes victimes congolaises et étrangères de la lutte qui fait rage à l'intérieur du Congo.

RÉCENTES RESTRICTIONS A LA LIBERTÉ DE LA PRESSE

C'est avec une inquiétude croissante que la Commission internationale de juristes constate la tendance manifestée depuis quelque temps par de nombreux gouvernements à restreindre la liberté de la presse. Dans le présent article elle se propose d'attirer l'attention de ses lecteurs sur certaines entraves importantes qui ont été imposées récemment à la liberté de la presse en Afrique et en Asie. Dans chacun des cas examinés on trouvera une brève analyse de la nature des restrictions et de la mesure dans laquelle l'opinion publique a réussi à faire modifier les dispositions initialement envisagées.

Pakistan

Les restrictions à la liberté de la presse qui ont été décrétées il y a quelque temps au Pakistan ont déjà fait l'objet d'un article qui a paru dans le *Bulletin* No 17 de la Commission internationale de

Juristes. Tout en soulignant qu'aucune justification ne pouvait être trouvée à ces mesures, l'auteur de cet article louait la hardiesse et la vigueur de l'opposition déclenchée par des politiciens, des syndicalistes, des avocats, des étudiants, et par d'autres groupes influents de la collectivité. Il a été vraiment réconfortant de constater que si l'opposition n'a pas réussi à faire abroger les mesures qu'elle attaquait, elle a néanmoins obtenu du gouvernement qu'il en modifie la nature et les effets. L'article précité énumérait et analysait les nombreuses dispositions des ordonnances de septembre et octobre 1963 portant amendement à la législation sur la presse et les publications; nous n'avons donc pas l'intention de les exposer ou de les examiner à nouveau. Pour le détail de ces textes le lecteur voudra bien se reporter à cet article.

Bien qu'on ne puisse certainement pas espérer de retour au principe de la légalité en matière de liberté d'expression tant que toutes les restrictions et mesures de contrôle inadmissibles imposées par le gouvernement ne seront pas complètement supprimées, les événements de 1963 au Pakistan permettent cependant de souligner:

1. que le Principe de la légalité n'a pas été complètement abandonné au Pakistan;
2. que, sauf dans des pays où ce Principe a été complètement abandonné, une opposition vigoureuse s'exerçant par des moyens démocratiques à l'encontre des mesures qui suppriment ou restreignent des libertés fondamentales peut souvent avoir une grande valeur de persuasion.

Les récentes tentatives faites pour limiter la liberté de la presse dans de nombreux pays ont amené la Commission à souligner que dans ces pays il est du devoir des professions juridiques en particulier et du grand public en général d'exercer une vigilance constante et de ne rien négliger, dans le cadre de la légalité, soit pour éviter que des propositions visant à restreindre la liberté de la presse ne prennent force de loi, soit pour réclamer l'abrogation des textes législatifs restrictifs déjà adoptés.

Rhodésie [1]

Le 5 septembre 1964, la Commission a publié un communiqué de presse concernant la suppression arbitraire, en Rhodésie du Sud, du « Daily News », journal qui représentait l'opinion de la majorité africaine du pays. Le communiqué de la Commission contenait notamment la remarque suivante:

[1] Depuis que la Rhodésie du Nord est devenue la République indépendante de Zambie, la Rhodésie du Sud est appelée simplement Rhodésie.

D'après les informations dont dispose la Commission, ce journal cherchait à s'opposer à la violence et à exercer une influence modératrice; de toute façon, même s'il était allégué que ce journal transgressait les lois très strictes qui sont en vigueur en Rhodésie du Sud, il aurait fallu lui permettre de se défendre conformément aux prescriptions du Principe de la légalité. La situation est donc telle, qu'un gouvernement représentant seulement un quatorzième de la population supprime un organe qui défend les droits de l'écrasante majorité.

Le Ministre de l'Ordre Public a exposé au Parlement rhodésien que « le Gouvernement ne saurait tolérer qu'il soit fait usage de la liberté de la presse pour soutenir la subversion ». La requête adressée au Gouverneur par l'Association des journalistes rhodésiens contenait la réponse classique aux tentatives visant à soumettre des journaux à la censure parce qu'ils sont favorables à la subversion:

Si le Gouvernement estime que le journal a transgressé les lois du pays, celles-ci contiennent de nombreuses dispositions auxquelles il peut avoir recours avant de prendre des mesures punitives de cette nature.

Le passage suivant, extrait du communiqué de presse de la Commission, montre clairement ce qu'elle pense de la suppression d'organes d'expression:

La liberté d'expression et la liberté d'association font partie des conditions essentielles de la démocratie et de l'application du Principe de la légalité. Une presse libre et responsable est, dans le monde moderne, un moyen indispensable d'information et d'éducation de l'opinion publique. En fait, il est difficile d'envisager comment un régime démocratique pourrait fonctionner en l'absence de libres discussions et critiques publiques. C'est la raison pour laquelle ceux qui veulent détruire la démocratie ou l'empêcher de prendre racine commencent toujours par supprimer les journaux et s'assurer la mainmise sur les principaux moyens d'expression. C'est une technique bien connue, utilisée par les régimes autoritaires, qu'ils soient de droite ou de gauche, colonialistes ou nationalistes.

Nigéria

Le projet de loi portant amendement à la législation sur les journaux d'opinion a maintenant pris force de loi. En déposant le projet sous sa forme initiale, le Gouvernement fédéral du Nigéria avait pris grand soin d'expliquer qu'il n'avait pas l'intention de restreindre la liberté de la presse et que le projet était seulement motivé par « la turbulence et l'irresponsabilité de certains organes de presse ». A la suite des vigoureuses protestations élevées par le Syndicat nigérien des journalistes, l'Association des rédacteurs-en-chef et d'autres organisations, le projet de loi fut modifié pour en faire disparaître certaines des dispositions qui avaient suscité le plus d'objections.

La nouvelle loi de 1964 portant amendement à la législation sur les journaux exige que ceux-ci aient des bureaux sur le territoire fédéral et que le Ministère de l'Information soit avisé du nom et de l'adresse des rédacteurs-en-chef. Les dispositions les plus agressives de la nouvelle loi se trouvent à l'article 4, dont les passages applicables en la matière sont les suivants:

> 1) Quiconque permet de publier, publie, reproduit ou diffuse en vue de la vente dans un journal une déclaration, une rumeur ou un rapport, en sachant ou en ayant lieu de croire que cette déclaration, cette rumeur ou ce rapport est contraire à la vérité, est coupable d'un délit et peut être condamné à une amende de 200 livres ou à une peine de prison d'un an.
>
> 2) Pour se défendre d'une accusation portée en vertu du présent article, la personne en cause ne pourra arguer qu'elle ne savait pas, ou qu'elle n'avait pas lieu de croire, que la déclaration, la rumeur ou le rapport était contraire à la vérité, à moins qu'elle ne démontre avoir pris avant la publication des mesures raisonnables pour vérifier l'exactitude de la déclaration, de la rumeur ou du rapport.

Cette disposition est certainement moins draconienne que celle qu'elle remplace et dont la teneur était la suivante:

> 4. 1) Lorsqu'une personne visée par le présent article publie ou reproduit dans un journal une déclaration, une rumeur ou un rapport qu'elle sait ou qu'elle soupçonne être contraire à la vérité, ou qu'elle le publie ou le reproduit sans avoir égard à sa véracité ou sa fausseté, et que la déclaration la rumeur ou le rapport:
>
> *a)* compromet un droit, la réputation ou la liberté d'une personne qui a le droit d'être protégée;
>
> *b)* dévoile des renseignements confidentiels;
>
> *c)* attaque ou est de nature à ébranler l'autorité et l'indépendance des tribunaux;
>
> *d)* porte ou risque de porter atteinte à la défense du Nigéria, ou à la sécurité nationale, à l'ordre public, à la morale publique ou à la santé publique;
>
> ladite publication ou reproduction constitue un délit, qui est puni:
>
> i) s'il s'agit d'une société, d'une amende d'au moins cinq cents livres;
>
> ii) s'il s'agit de toute autre personne, d'une peine de prison de douze mois au moins et de trois ans au plus.

En dépit des changements importants qu'une comparaison de ces deux dispositions fait ressortir, il convient de souligner qu'un danger est toujours présent quand le droit criminel est invoqué pour punir ce qui peut n'être en fait que du journalisme négligent. Bien que personne ne songe à défendre la déformation délibérée des faits par la presse, ou considère que de tels abus sont couverts par la protection due à la presse, il ne s'ensuit pas que l'on puisse sanctionner le journaliste simplement incapable de prouver qu'il a

exercé toute la diligence voulue. Il convient également de ne pas oublier que s'il doit faire preuve de diligence dans la vérification des faits, le journaliste peut se trouver dans un dilemme, et devoir choisir entre révéler ses sources ou accepter la sanction; il lui est souvent difficile de prouver qu'il a pris des mesures raisonnables sans révéler ses sources d'information. Aucun journaliste ne dévoilera volontairement des sources confidentielles, et il est à craindre que la nouvelle loi ne limite inévitablement la liberté reconnue à la presse de divulguer des informations sur des questions qui intéressent véritablement le grand public. C'est sans aucun doute l'un de ses rôles essentiels, et la force réelle d'une presse libre réside dans sa liberté de faire elle-même ses constatations et de les publier.

Inde

En septembre 1964, le Rajya Sabha (Chambre haute du Parlement indien) a examiné pendant cinq jours le projet de loi relatif au Conseil de la presse puis, sur une motion de l'opposition, l'a renvoyé à une commission mixte des deux chambres du Parlement pour complément d'examen. Le projet vise à créer un Conseil de la Presse ayant pour mission de garder la liberté de la presse ainsi qu'à améliorer les normes du journalisme dans le pays.

L'idée dont procède ce projet de loi a été lancée pour la première fois par la Comission indienne de la presse en 1954. Le projet lui-même a eu une carrière mouvementée. Un premier texte fut présenté au Rajya Sabda et adopté en 1956, mais la dissolution du Parlement le rendit caduc. Ce n'est que huit ans plus tard que le projet actuel, version modifiée de celui de 1956, a été présenté.

Il prévoit la création d'un Conseil de la Presse composé de 26 membres choisis parmi des journalistes professionnels, des propriétaires de journaux, des représentants d'universités et des parlementaires. Un ancien membre ou un membre actuel de la magistrature désigné par le ministre de la Justice en assumera la présidence. Le conseil sera une entité créée par la loi et dotée d'un statut judiciaire. Ses décisions seront sans appel et ne pourront faire l'objet d'aucun recours en justice.

Quels que puissent être les objectifs avoués du projet de loi, il est à craindre que le Conseil de la Presse, loin de protéger la liberté de la presse, ne contribue à la limiter. L'étude des dispositions qui en proposent la création montre que le projet portera les atteintes suivantes à la liberté de la presse:

1. La presse sera privée du droit, reconnu en régime démocratique, de recourir devant les tribunaux contre les décisions du conseil.
2. Bien que le projet prévoie la représentation numérique des intérêts de la presse au Conseil, le fait que les membres en seront désignés par les pouvoirs publics ne servira peut-être pas à assurer qu'il sera réellement représentatif des intérêts du journalisme.
3. Bien que le Conseil puisse connaître des plaintes contre la presse, aucune disposition ne prévoit que la presse pourra se plaindre en cas de violation de ses droits par le Gouvernement.
4. Le droit traditionnel des journalistes de protéger leurs sources d'information sera vraisemblablement compromis.

Le 9 novembre 1964, l'Institut international de la presse, dans un télégramme adressé au Premier ministre Lal Bahadur Shastri au sujet du projet de loi sur le conseil de la presse, a déclaré notamment:

> Ce projet de loi est un sujet d'inquiétude particulière pour la presse libre du monde entier, en raison du grand prestige dont l'Inde jouit dans tous les pays démocratiques.
>
> L'Institut international de la presse reconnaît que le Gouvernement indien actuel n'a pas l'intention d'employer de façon malveillante les pouvoirs que lui confèrerait la loi sur le Conseil de la Presse actuellement en projet. Il estime cependant que le projet sous sa forme actuelle constitue une arme redoutable qui, lorsqu'il aura force de loi, pourra être appliqué pour détruire les libertés que pour le moment il vise ouvertement à protéger.

Il ne fait aucun doute que le Gouvernement indien soit de bonne foi lorsqu'il se propose de créer un Conseil de la Presse. En présentant le projet au nom de Mme Indira Ghandi, ministre de l'information et de la radiodiffusion, M. C. R. Pattabhiraman, ministre-adjoint, a exprimé l'avis que seul un organe représentatif de la presse, dans un Etat libre et démocratique, peut et doit être responsable du maintien de normes de journalisme élevées dans le pays. Il doit être bien entendu que ce n'est pas la création d'un Conseil de la Presse qui soulève en elle-même des objections, mais bien les restrictions à la liberté de la presse que les dispositions de la loi projetée sur le Conseil de la Presse indienne tendront sans doute a favoriser.

La Comission mixte des deux Chambres, et tous ceux qui seront appelés à examiner les dispositions du projet avant qu'il ne prenne force de loi, feront bien de réfléchir aux opinions formulées par feu le Pandit Jawaharlal Nehru lui-même au sujet de la liberté de la presse. Dans une allocution prononcée devant la Conférence Pan-indienne des rédacteurs-en-chef de journaux, il déclarait ce qui suit:

Il est bon que les hommes au pouvoir soient soumis à la critique, à une critique constante, amicale sans doute, mais aussi vigoureuse qu'il est possible. Pour moi, la liberté de la presse n'est pas une vaine formule... c'est un attribut essentiel du régime démocratique. Je suis convaincu que même si le Gouvernement est hostile aux libertés de la presse et les considère comme dangereuses, il a tort de les entraver.

Ce n'est pas en imposant des restrictions que vous changez quoi que ce soit. Vous empêchez simplement l'idée qui les inspire de se répandre au loin. C'est pourquoi j'aimerais mieux une presse complètement libre, avec tous les dangers que comporte le mauvais usage qui peut être fait de cette liberté, qu'une presse opprimée ou enrégimentée.

Corée du Sud

A la suite de l'adoption de la loi sur la Commission de déontologie professionnelle de la Presse, en août 1964, cinq groupements en Corée du Sud, savoir l'Association des éditeurs de journaux de Corée du Sud, l'Association des services télégraphiques, le Comité national de l'Institut international de la presse, la Commission de déontologie professionnelle de la presse et l'Association des rédacteurs-en-chef de journaux ont tenu une réunion commune, le 2 août 1964, et formé un comité chargé de faire campagne pour l'abrogation de cette loi.

La loi sur la Commission de déontologie professionnelle de la presse prévoyait la création d'une Commission d'examen de la presse composée de 9 membres et autorisée à ordonner aux journaux, aux revues ou aux stations de radiodiffusion de publier des corrections et des excuses lorsqu'il leur serait reproché d'avoir diffusé des informations erronées. Elle interdisait la publication de renseignements considérés comme dangereux pour la sécurité nationale et de nouvelles inexactes concernant le Chef de l'Etat ou de critiques visant sa personne ou sa fonction. Elle imposait en outre à la direction de tous les journaux l'obligation de devenir membre de la Commission de déontologie professionnelle de la presse dont les membres doivent être soumis à la surveillance de la Commission d'examen de la presse. Celle-ci était autorisée à retirer sa qualité de membre à la direction de toute publication qu'elle soupçonnerait de violer la loi sur l'anticommunisme ou la loi sur l'ordre public. Elle pouvait également punir ceux qu'elle soupçonnerait de violer ces lois d'une peine de six mois de prison ou d'une amende allant jusqu'à 500.000 won (environ 1.800 dollars des Etats-Unis).

La nouvelle loi sur la presse suscita une vigoureuse opposition dans de nombreux et importants secteurs de la collectivité et en

particulier parmi les journalistes. Le Gouvernement prit des mesures de rétorsion en décidant, le 1er septembre, de retirer « toutes formes d'aide préférentielle et de coopération » aux quatre principaux journaux d'opposition, à savoir Conga Ilbo, Chosun Ilbo, Kyung Hyang Shinmum et Maeil Shinmum. Tous ces journaux sont des quotidiens, les trois premiers étant publiés à Séoul et le quatrième à Taegu. L'aide préférentielle comprenait notamment l'octroi de prêts bancaires par l'entremise du Gouvernement, l'attribution par priorité de papier journal et l'application de tarifs réduits pour les expéditions par chemin de fer. Le Gouvernement supprima en outre sa « coopération » en ordonnant à tous ses services et à toutes les entreprises d'Etat de ne plus souscrire d'abonnements et de ne plus donner de publicité à ces journaux.

Les journalistes comme le grand public élevèrent des protestations énergiques contre ces mesures de rétorsion, ce qui amena le Président Park Chung Hi à faire savoir, le 4 septembre, qu'il s'engageait à retirer ces mesures contre les quotidiens en question. Tout en admettant que les mesures adoptées par le Gouvernement contre ces journaux étaient excessives, le Président déclara que certains d'entre eux perdaient trop facilement leur sang-froid. Il demanda à la presse de collaborer loyalement à la mise en œuvre de la nouvelle loi qui, dit-il, avait été adoptée par le Parlement et n'était donc pas illégale. Dans cette même déclaration, il affirma que le Gouvernement n'avait pas l'intention de supprimer la liberté de la presse.

Dans un câble adressé au Président, l'Institut international de la Presse a fait remarquer que l'attitude du gouvernement était d'autant plus déconcertante que la presse coréenne avait offert d'elle-même de rendre encore plus strictes les obligations qu'elle s'impose volontairement en vue d'assurer la véracité et l'exactitude des informations qu'elle publie. Peu après, le gouvernement annonçait son acceptation de cette offre et l'abandon de la loi sur la presse, ce qui mit heureusement fin à l'agitation que le projet gouvernemental de contrôler la presse avait provoqué.

Ceylan

Des événements récents survenus à Ceylan donnent à penser que le Gouvernement est décidé à introduire un projet de loi sur la presse dont l'objet serait de lui assurer la mainmise sur l'un des

trois principaux groupes de journaux du pays[1], en dépit d'une très vive opposition de l'opinion publique. Le gouvernement a fait savoir qu'il n'avait pas l'intention de devenir propriétaire d'autres journaux ou d'autres groupes de journaux, affirmant que son seul but était de briser le « monopole de la presse » dans le pays.

Jusqu'à présent, il n'y avait à Ceylan aucune disposition interdisant à qui que ce soit de publier des journaux, et si le gouvernement accuse les journaux actuels d'être prévenus contre lui, on peut imaginer qu'il n'y avait pour lui rien de plus simple, avec les ressources dont il dispose, que de publier ses propres bulletins d'information. La mainmise sur une partie de la presse libre ne saurait contribuer à résoudre le problème. Le fait que le gouvernement d'un Etat profondément attaché à la démocratie et à la forme parlementaire de gouvernement envisage sérieusement d'en arriver à de tels moyens est réellement surprenant, et fort inquiétant pour l'avenir des libertés fondamentales dans ce pays. Il convient à ce propos de rappeler une remarque formulée par M. M. C. Sansoni, "*Chief Justice*" de Ceylan, au sujet de la liberté de la presse [2]:

> Il ne doit pas y avoir de normalisation de la pensée; les citoyens doivent avoir la liberté de s'exprimer, et la presse la liberté de louer ou de critiquer les actes du gouvernement.

Des organismes locaux, des moines bouddhistes, des juristes et des politiciens de différentes tendances ont été au premier rang des protestataires, non seulement contre le projet de loi actuel mais aussi contre les nombreux projets précédents qui pour une raison ou une autre n'ont pas abouti. Le pays a été récemment le théâtre de manifestations massives et d'impressionnants défilés de protestation. Les journaux n'appartenant pas au groupe dit de Lake House n'ont pas condamné moins nettement les mesures projetées.

Il vaut la peine de relever que la section de Ceylan de la Commission internationale de juristes a organisé un colloque sur le thème « La loi sur la presse et la primauté du droit », qui a eu lieu le 10 octobre 1964. Me. H. H. Basnayake, Q.C., ancien

---

[1] Groupe *Associated Newspapers of Ceylon*, connu aussi sous le nom de groupe de Lake House, qui publie des journaux en anglais, en cingalais et en tamil.

[2] Cette remarque a été formulée par le Président de la Cour suprême au cours d'un débat sur « Le contrôle judiciaire du pouvoir législatif » qui s'est déroulé à l'Auditorium Lincoln, à Colombo, le 27 août 1964. Le Ministre de la Justice y assistait comme hôte d'honneur.

Président de la Cour Suprême de Ceylan, qui le présidait, a déclaré ce qui suit au sujet des protestations soulevées par ce projet de loi:

> Espérons que le peuple fera preuve de ténacité dans sa résolution et ne battra pas en retraite. Désormais, chaque démarche doit contrebattre les attaques dirigées contre la primauté du droit.

Me C. Thiagalingam, Q.C., qui dirigeait les débats, a formulé au cours de son allocution la remarque suivante:

> Le peuple ne pourrait entrer en possession de tous ses droits qu'à certaines conditions fondamentales, au premier rang desquelles se place la liberté d'expression qui conduit à la liberté de la presse. La disparition de la presse libre signifierait la fin de la liberté et de la dignité de l'homme.

Le 5 novembre dernier, le projet de loi sur la Presse était voté en seconde lecture par la Chambre des Représentants. L'opposition annonça alors son intention d'attaquer la validité de la loi en alléguant qu'elle était entachée de vices de procédure dans le dépôt et la présentation du texte de loi devant le Parlement. Après avoir examiné les allégations de l'opposition, le Cabinet, apparamment convaincu que les motifs d'invalidation pouvaient être fondés et extrêmement désireux de faire passer un texte de loi qui serait juridiquement inattaquable, décida de proroger le Parlement, afin que la loi sur la Presse devienne caduque, de le convoquer à nouveau et de déposer devant lui un projet sans faille.

Le 12 novembre, le Parlement se voyait donc prorogé, puis reconvoqué pour le 20 novembre.

Ce jour-là, Son Excellence le Gouverneur général prononça le « Discours du Trône », exposant la politique et le programme du gouvernement pour la période à venir. Les différents groupes de l'opposition ne manquèrent pas de proposer des amendements au Discours du Trône, et le premier de ces amendements fut mis en discussion. Les débats se centrèrent principalement sur l'intention du gouvernement de contrôler la Presse, risquant d'ouvrir ainsi la voie au totalitarisme. D'autres raisons de ne plus faire confiance au gouvernement furent également soulevées par l'opposition au cours des débats, notamment son incapacité à enrayer la montée incessante du coût de la vie. Certains membres de l'opposition soulignèrent aussi que le gouvernement avait abusé de ses prérogatives en prorogeant et en reconvoquant le Parlement simplement pour remédier aux vices de son projet de loi.

Au cours des débats, l'Honorable C.P. de Silva, Ministre de l'Agriculture, de l'Irrigation et de l'Energie, et quinze autres membres de la majorité gouvernementale, annoncèrent leur

intention de voter contre le Discours du Trône, et passèrent dans les rangs de l'opposition. L'un d'eux, M. Edmund Wijesuriya, déclara en expliquant son vote:

« Je voterai contre le Discours du Trône parce qu'il procède du même esprit que le projet de loi sur la Presse. En fait, le Discours du Trône n'est rien d'autre que le projet de loi sur la Presse, simplement déguisé. »

Le scrutin devait amener la défaite du gouvernement, battu d'une voix, avec 73 voix pour le Discours du Trône et 74 voix pour la proposition d'amendement. Le salutaire résultat de cette défaite est que la loi sur la Presse se trouve ainsi éliminée et la liberté de la Presse cinghalaise sauvegardée.

Le Parlement de Ceylan a été dissous le 17 décembre et de nouvelles élections générales auront lieu le 24 mars 1965. On pense que le nouveau Parlement se réunira le 7 avril.

Cette suite d'événements est importante car elle démontre, dans le cas d'une nation comme Ceylan ayant une longue tradition de la liberté de la Presse, qu'une opposition menée à l'échelle nationale peut amener l'échec d'une tentative d'atteinte à la liberté de la Presse.

L'AMNISTIE EN EUROPE DE L'EST: ROUMANIE, POLOGNE, BULGARIE, ALLEMAGNE ORIENTALE

A l'occasion du vingtième anniversaire de l'écrasement des régimes fascistes par l'Armée soviétique ou avec son aide, quatre Etats de l'Europe de l'Est: la Roumanie, la Pologne, la Bulgarie et la République démocratique allemande, ont annoncé une amnistie en 1964.

En Hongrie d'autre part, une amnistie générale a été accordée le 21 mars 1963 à tous les prisonniers politiques (Cf. *Bulletin* N° 15, avril 1963). Un grand nombre de prisonniers avaient déjà été graciés en 1953, et certaines victimes des procès Stalinistes avaient été réhabilitées en 1958 et 1962. Quant à la Tchécoslovaquie, elle a entrepris une révision partielle des grands procès politiques intentés contre des dirigeants communistes en 1963 (Cf. *Bulletin* N° 17, décembre 1963).

Cette énumération montre que la plupart des partis communistes au pouvoir en Europe de l'Est ont jugé que le temps était venu de réviser les résultats de leur politique en matière pénale et de diminuer, voire de réduire au minimum le nombre de leurs prisonniers politiques. L'amnistie est le moyen ordinairement utilisé pour atteindre ce but.

En droit criminel, l'amnistie est définie, aussi bien dans les pays occidentaux que dans les pays socialistes gouvernés par des Communistes, comme une prérogative de l'organe suprême de l'Etat, qui peut accorder à une certaine catégorie de délinquants la remise de leurs peines. La notion d'amnistie s'étend habituellement à l'amnistie générale, ou amnistie proprement dite, et à l'amnistie spéciale, ou grâce. La principale différence entre les deux catégories de mesures est que l'*amnistie* est accordée à un groupe de délinquants appartenant à une catégorie déterminée qui comprend toutes les personnes qui ont commis certains délits pendant une certaine période. L'identité personnelle des bénéficiaires sera donc définie d'après certains *critères objectifs* énoncés dans le décret d'amnistie; au contraire, *la grâce* s'applique à un ou plusieurs individus choisis par le pouvoir législatif ou par une autre autorité agissant en son nom pour des raisons personnelles et *subjectives*. Ces caractéristiques de l'amnistie se retrouvent dans le droit criminel de tous les pays. Le droit anglo-américain précise en outre que si l'amnistie efface l'infraction, la grâce en apporte le pardon.

Nous analyserons ci-après quatre décrets d'amnistie publiés en Europe de l'Est, afin d'en résumer les dispositions et d'examiner dans quelle mesure ces décrets proclament soit une amnistie, soit une grâce. Les différences que l'on relèvera dans leurs dispositions, dans les commentaires de la presse — ou dans l'absence de ces commentaires — ainsi que dans leur application, illustreront peut-être l'attitude des pays en question à l'égard de l'administration de la justice en général, de l'évolution du droit criminel et aussi de la question des prisonniers politiques.

1. ROUMANIE

Le 17 juin 1964, le journal *Scanteia*, organe du Parti communiste roumain, a annoncé la promulgation d'un décret du Conseil d'Etat de la République populaire de Roumanie en vertu duquel « les personnes coupables d'atteinte à la sécurité de l'Etat ont obtenu la remise de leurs peines ». L'article rappelait en outre

d'autres décrets d'amnistie proclamés depuis 1962. C'était la première fois, cependant, que la presse annonçait la libération de détenus. Le nombre des prisonniers relâchés ou sur le point de l'être devait s'élever à plus de 10.000, et l'auteur de l'article ajoutait: « pour le vingtième anniversaire de la Libération, le 23 août, il n'y aura pratiquement plus de prisonniers condamnés pour des délits politiques ».

Le texte du décret n'a pas été rendu public. Il semble qu'il n'ait pas paru au journal officiel, et on n'a pas relevé d'autres articles concernant sa mise en application. A la fin de septembre (25. 9. 1964), le journal américain *Christian Science Monitor* a indiqué, dans une dépêche datée de Bucarest, que selon une opinion très répandue tous les détenus politiques avaient été relâchés mais que, comme pour les mesures d'amnistie antérieures, aucune déclaration publique n'avait été faite, et qu'aucun autre renseignement concernant leur nombre total n'avait été publié. On parla en fin de compte de quelques 12.000 bénéficiaires et l'on dit que certains des intéressés confirmèrent qu'ils appartenaient au dernier groupe qui avait quitté le lieu de détention. Il semble que les prisonniers relâchés aient représenté tous les groupes de personnes incarcérées pendant les vingt années de régime communiste pour des raisons de sécurité: généraux et politiciens de la vieille génération, écrivains, journalistes, membres de la minorité hongroise probablement arrêtés après la révolte de 1956 en Hongrie, anciens membres de la garde de fer, membres de l'organisation fasciste roumaine, et d'autres encore.

Cet article et d'autres encore confirment l'annonce officielle selon laquelle presque tous les prisonniers politiques de Roumanie ont été remis en liberté. Nous sommes toutefois fort mal renseignés sur les dispositions de la loi portant amnistie. Mis à part l'article de *Scanteia* auquel nous avons fait allusion, on ne connaît qu'un autre commentaire officiel, celui du Président de la Cour suprême, publié lui aussi dans *Scanteia* le 20 juin 1964, c'est-à-dire trois jours après l'annonce officielle de l'amnistie. Sans aller jusqu'à analyser le décret du Conseil d'Etat, il se bornait à mentionner brièvement que ce décret « accordait une remise de leurs peines de prison à de nombreuses personnes condamnées pour infractions contre la sécurité de l'Etat » et que « des mesures assurant la libération des détenus grâciés étaient en cours d'application ». Il n'est précisé nulle part si la remise en liberté est une mesure de grâce définitive pour la fraction de la peine restant à purger, ou simplement la suspension de cette peine et par conséquent une mise

en liberté sur parole. A en juger d'après l'esprit des avis officiels, on penserait plutôt que la seconde hypothèse est la bonne.

Les dispositions de la loi d'amnistie, la portée et l'application de cette amnistie, ne sont spécifiées nulle part. Elles sont soit laissées à la discrétion des administrations chargées des prisonniers politiques (Ministère de l'intérieur et ses organes subalternes de la police), soit fixées par des règlements intérieurs. Les commentaires du Président de la Cour suprême que nous avons rapportés plus haut, ainsi qu'une interview accordée par M. Birlandeau, Vice-Président du Conseil d'Etat, à *l'Associated Press* (15.6.1964), ont souligné l'importance *politique* de l'évènement.

Le Vice-Président du Conseil d'Etat a déclaré qu'une *amnistie générale* avait été décidée parce que, de l'avis du gouvernement, les réalisations de la République populaire notamment dans le domaine de l'économie étaient si considérables, et que la consolidation du régime avait si bien progressé, que « les prisonniers relâchés devaient également avoir la possibilité de travailler et de vivre normalement ».

Le même aspect de la question a été souligné par le Président de la Cour suprême, qui a ajouté que cette évolution ouvrait la voie à une nouvelle orientation de la politique pénale. L'observation et le respect des lois, toujours plus répandus, ainsi que la réduction de la criminalité, favorisent la mise en pratique d'une nouvelle politique pénale qui fait une plus large place aux mesures de caractère éducatif et à la libération conditionnelle sur parole grâce à des modifications apportées aux textes antérieurs. La mise en liberté des prisonniers politiques, procède de la même tendance.

L'article en question fait également état de mesures visant à faciliter la réintégration des anciens prisonniers politiques dans la vie sociale. En fait le décret N° 1.051 du gouvernement, qui cependant n'a pas été cité, ordonne aux organes inférieurs de l'Etat de réemployer autant que possible les prisonniers relaxés dans leur ancienne profession et de leur assurer un logement. Toutefois, les prisonniers relâchés qui ont atteint l'âge de la retraite ne perçoivent pas de pension de vieillesse (il existe un régime général de pension de vieillesse en Roumanie) et par conséquent sont entièrement à la charge de leur famille.

La réintégration dans la vie sociale de personnes qui ont vielli de dix à vingt ans en prison, et dont la santé est gravement compromise ou détruite, pose un problème extrêmement difficile même dans une atmosphère générale de bonne volonté et si ces personnes ne sont plus stigmatisées du nom d'« ennemis du peuple ».

Selon le Président de la Cour suprême, « les personnes qui bénéficient de l'amnistie ont par le passé porté gravement atteinte aux lois de la nation, en raison de quoi elles ont été justement condamnées. L'Etat démocratique leur donne maintenant la possibilité de rembourser par un travail honnête la dette qu'ils ont contractée à l'égard du peuple ».

Il convient de mentionner à ce propos qu'en Roumanie, contrairement à ce qui s'est passé dans la plupart des autres pays de l'Europe de l'Est, sous régime communiste, les précédentes « violations de la légalité socialiste », c'est-à-dire les procès politiques et les arrestations sans jugement de la période du Stalinisme, n'ont pas été dénoncées. Tous les prisonniers politiques, a-t-on dit, ont été légalement arrêtés, condamnés et incarcérés, et c'est maintenant un acte de grâce de la part de l'Etat que d'accorder même aux ennemis du peuple la possibilité de travailler. Il semble que l'on attende ici de la reconnaissance de ceux que l'on pourrait appeler, selon les textes publiés par les partis communistes frères d'autres pays, des « victimes de terribles violations de la légalité socialiste ». En fait, il est surprenant que le Président de la Cour suprême ait jugé nécessaire de déclarer que de nombreuses personnes sortant de lieux de détention ont exprimé « leur gratitude pour l'amnistie dont elles bénéficiaient et ont promis de faire de leur mieux ».

En dépit de cet aspect négatif et de l'absence de dispositions juridiques appropriées, la libération de 12.000 prisonniers politiques est un geste qui sera fort bien accueilli. Elle n'en reste pas moins une décision politique qui ne permet pas encore de formuler de conclusions sur la nouvelle orientation en matière pénale.

2. POLOGNE

A l'occasion du vingtième anniversaire de la République populaire de Pologne, une amnistie accordée par le Conseil d'Etat a été annoncée le 21 juillet 1964. Le décret a été publié au journal officiel (*Dziennik Ustaw*, N° 27/174) et a fait l'objet d'un commentaire du Ministre de la Justice (*Polytika*, 21 juillet) et du Procureur-général (*Trybuna-Ludu*, 1er août). La presse polonaise a exposé les diverses étapes de la mise en œuvre de l'amnistie.

Celle-ci doit être replacée dans son contexte historique: quatre amnisties ont été proclamées en Pologne depuis vingt ans, en 1945, 1947, 1952 et 1956. Chacune de ces lois d'amnistie, comme d'ailleurs la dernière, indiquait que cette mesure était rendue possible par la stabilisation intérieure et la normalisation progressive de la

situation politique du pays. En 1956, année où furent prises les mesures d'amnistie sans doute les plus importantes pour les prisonniers politiques, des orateurs avaient déclaré au cours du débat sur le projet de loi que cette mesure était devenue une nécessité, du fait qu'en général les tribunaux avaient imposé des peines trop rigoureuses, que les lois pénales étaient bien trop nombreuses, et que les prisons étaient bondées de gens qui méritaient un régime plus doux.

En 1964, le Procureur-général a déclaré qu'en pratique plus aucune infraction de caractère politique n'était à signaler dans le pays et que par conséquent l'amnistie n'avait pas besoin de préciser cette sorte d'activité criminelle plutôt qu'une autre. En fait, l'amnistie couvre une large catégorie d'infractions mineures de droit commun: elle intéresse environ 50 pour cent de tous les détenus purgeant des peines de prison, et plus de 70 pour cent de tous ceux qui ont été convaincus ou accusés d'avoir violé la législation criminelle. Son effet direct a été la remise en liberté d'environ 15 pour cent de tous les prisonniers.

L'amnistie ne s'étend pas aux personnes qui ont commis des infractions graves, notamment de caractère économique, telles que le détournement de biens publics, l'escroquerie, l'appartenance à des bandes de malfaiteurs portant gravement atteinte à l'économie nationale, la corruption de fonctionnaires, etc. Le Ministre de la Justice a cité, à titre d'exemple d'agissements criminels qui ne bénéficient pas de l'amnistie, des crimes économiques graves tels que l'incendie volontaire, le sabotage et la destruction intentionnelle de biens appartenant à la collectivité et entraînant un dommage de plus de 3.000 zlotys, ainsi que les infractions à la législation sur les changes commises dans des circonstances particulièrement aggravantes définies par le décret du 13 avril 1960.

Les récidivistes sont également exclus du bénéfice de l'amnistie. La récidive a été définie comme une infraction ultérieure de la même nature, ou commise pour les mêmes motifs, que la première infraction, et cela au cours d'une période de 3 mois au moins et de 5 ans au plus après avoir purgé la peine subie de ce chef ou au moins le tiers de ladite peine.

Dans sa disposition fondamentale, cette amnistie a pour effet de remettre complètement les peines de prison d'un an au plus et les amendes allant jusqu'à 5.000 zlotys, et de réduire de moitié les peines allant jusqu'à deux ans.

Pour des raisons humanitaires, l'amnistie prévoit un régime spécial pour certains groupes de personnes:

1. les femmes qui ont à élever des enfants de moins de 14 ans;
2. les hommes âgés de plus de 60 ans et les femmes de plus de 55 ans;
3. les adolescents âgés de moins de 18 ans au moment où ils ont commis l'infraction.

Les personnes énumérées ci-dessus sont également grâciées lorsqu'elles ont été condamnées à deux ans de prison au plus, et leur temps est réduit de moitié lorsque la peine applicable est de deux à trois ans.

Un autre groupe de délinquants a été amnistié: ce sont ceux qui « n'ont pu apprécier toutes les conséquences de leurs actes délictueux », savoir:

1. les infractions de caractère professionnel qui résultent de l'inexécution des devoirs ou de l'abus d'autorité, s'ils n'ont pas été commis pour réaliser un gain (Articles 286 et 111 du Code pénal) et si l'amende qui les sanctionne n'excède pas 10.000 zlotys;
2. les infractions au Code de la route, sauf lorsqu'elles ont été commises dans un état d'ébriété ou qu'elles ont causé la mort ou des blessures graves;
3. les infractions non préméditées.

Dans ces cas, les peines de prison d'un an au maximum ont été remises, et les peines de deux à cinq ans réduites de moitié.

Des dispositions détaillées ont pour but d'établir une différenciation entre les délinquants d'après la gravité du danger social des infractions qu'ils ont commises, et compte tenu de leur personalité.

L'Article 8 du décret d'amnistie contient peut-être la plus caractéristique de toutes ses dispositions. Selon cet article, une personne s'étant rendue coupable d'une infraction commise avant le 22 juillet 1964 pouvait se présenter à la milice ou au Procureur général jusqu'au 22 octobre 1964 pour révéler les circonstances de ce délit et l'identité des personnes qui y avaient participé. En considération de cette coopération avec les organes chargés des poursuites, la peine pouvait être réduite de moitié et, dans certains cas justifiés, le Procureur pouvait demander la grâce complète de l'accusé.

Le Ministre de la Justice a expliqué, dans son interview, que cette disposition faciliterait la tâche des autorités dans le cas des

infractions qui n'avaient pas été encore découvertes mais dont les auteurs étaient disposés à se faire connaître et à réparer le mal qu'ils avaient fait. Ceux qui avaient pris le chemin du crime et qui participaient à des affaires louches ou aux activités de bandes de malfaiteurs mais qui voulaient se racheter en auraient ainsi le moyen.

Le Procureur-général a souligné dans son article que l'amnistie était une mesure exceptionnelle, et que les auteurs d'infractions mineures ne devaient pas compter à l'avenir qu'une autre mesure du même genre leur ferait retrouver leur liberté. La mesure actuelle ne saurait être considérée comme une preuve d'indulgence à l'égard de ceux qui se sont rendus coupables de délits peu importants; elle est la dernière chance de ceux qui s'adonnent à des activités illicites.

En terminant son article, le Procureur-général a souligné qu'il était du devoir des autorités, des fonctionnaires et de la collectivité toute entière d'aider les détenus libérés à rompre avec leur passé criminel et de leur procurer des emplois sans aucune discrimination.

La presse polonaise a périodiquement rendu compte de la mise en œuvre de l'amnistie. Dans son numéro du 3 août 1964, *Trybuna Ludu* a exposé comment ces mesures étaient mises en œuvre dans les diverses circonscriptions administratives polonaises, les Voivodies. Il a signalé que de nombreux emplois étaient offerts aux prisonniers libérés, mais que nombre d'entre eux ne voulaient pas profiter de ces possibilités, qu'ils ne se décidaient pas à accepter un travail ou refusaient les emplois peu rétribués. Pour les travailleurs manuels, il y a abondance de places vacantes mais pour les employés de bureau les possibilités sont limitées et il leur est conseillé de suivre des cours de formation dans d'autres branches.

Le 22 septembre 1964, *Sztandar Ludu* a fait connaître les résultats obtenus dans la mise en œuvre de l'Article 8 du décret d'amnistie. Jusqu'au 15 septembre, 231 personnes avaient révélé au Procureur-général ou à la milice des citoyens les délits qu'elles avaient commis et les circonstances dans lesquelles elles avaient agi. A côté d'une série d'infractions sans gravité, un meurtre et le vol de 35 tonnes de viande valant un million de zlotys ont été ainsi signalés.

Cette mesure d'amnistie semble indiquer que la difficulté principale pour les autorités polonaises est de prévenir et de réprimer les infractions mineures dans tous les domaines de l'existence et spécialement en matière économique. A cet égard

cependant, l'organisation actuelle de l'économie nationale polonaise doit être prise en considération. Cet aspect a été mis en relief dans un article de *Trybuna Ludu* en date du 20 octobre 1964. L'auteur soulignait que l'augmentation du nombre des crimes économiques est due en partie soit aux lacunes de l'organisation économique soit à une organisation excessive. « Nous ne devons pas oublier disait-il, que de nombreuses circonstances de notre vie quotidienne incitent des gens fondamentalement honnêtes à commettre des infractions plus ou moins graves (et il citait par exemple le cas d'artisans dont l'approvisionnement en matériaux est insuffisant). Pour lutter contre le crime il faut surtout modifier ces circonstances. Il importe donc que nous améliorions l'organisation économique du pays de façon que les honnêtes gens n'aient pas besoin de violer la loi ».

Les dispositions relatives à l'amnistie ont été appliquées à l'écrivain polonais Melchior Wankowicz, qui a été condamné à trois ans de prison par un tribunal de Varsovie le 9 novembre 1964. Se fondant sur le décret d'amnistie, la Cour a réduit la peine de moitié. M. Wankowicz, l'un des écrivains les plus populaires de Pologne, naturalisé citoyen des Etats-Unis, figurait parmi les 34 principaux écrivains polonais qui, en mars 1964, ont réclamé au gouvernement une plus grande liberté pour les écrivains et l'assouplissement des restrictions culturelles. Leur manifeste a été réimprimé à l'étranger.

Le 7 octobre 1964, le bureau du Procurer général polonais a annoncé qu'une enquête était ouverte contre Wankowicz qui était accusé d'avoir transmis à l'étranger des renseignements considérés comme « diffamatoires » à l'égard de la Pologne. On a précisé par la suite que l'inculpation a été prononcée en vertu d'un décret de 1946 dont l'article invoqué prévoit une peine de prison de trois ans au moins pour toute personne « qui diffuse... élabore... ou transmet des renseignements écrits... qui contiennent des renseignements erronés pouvant porter gravement préjudice à l'intérêt de l'Etat polonais... »

Des organisations internationales d'écrivains et des institutions culturelles protestèrent vigoureusement contre le procès ouvert contre Wankowicz, en se fondant sur l'argument que les poursuites intentées contre lui avaient principalement pour but d'intimider les écrivains et les intellectuels polonais pour les amener à se soumettre à la stricte autorité de l'Etat.

Le jugement rendu le 9 novembre n'a pas été publié, à l'exception de la partie qui indique la peine de prison prononcée et qui

fait état de l'application de l'amnistie partielle. En attendant la révision de son affaire par la Cour suprême, Wankowicz a été mis en liberté provisoire.

3. BULGARIE

Le Présidium de l'Assemblée nationale a promulgué un décret d'amnistie le 4 septembre 1964, et la huitième session de l'Assemblée nationale a voté une loi d'amnistie le 7 septembre 1964, à l'occasion du vingtième anniversaire de la libération de la Bulgarie (textes publiés dans le journal officiel, *D'rzhaven Vestnik*, 8 septembre 1964, Pos. 71/535).

C'est la troisième fois qu'une amnistie est proclamée depuis la fondation de la République populaire de Bulgarie; la première date de 1947, la seconde du 30 décembre 1962 (Cf. *Bulletin* N° 15, avril 1963). L'amnistie de 1962 s'étendait à un certain nombre de prisonniers politiques et visait à remédier aux abus de la période du Stalinisme. Suivant les indications données à cette époque, 4.000 personnes, dont 500 prisonniers politiques, avaient été relâchées, tandis que 2.000 autres obtenaient une remise partielle de leur peine de prison.

L'amnistie de 1964 en Bulgarie a été proclamée par deux textes distincts: le décret d'amnistie du Présidium de l'Assemblée nationale et la loi d'amnistie de l'Assemblée nationale.

Le décret d'amnistie est un ensemble de mesures de grâce individuelles. Chaque cas a été envisagé séparément sur le fond: on a tenu compte de la nature du délit commis, du danger social qu'il représente, de la durée de la peine de prison et de la fraction de la peine purgée, de la situation familiale et matrimoniale du prisonnier, de son casier judiciaire, de sa conduite en prison et de son attitude à l'égard du travail et du gouvernement populaire. Les personnes condamnées pour « des crimes graves ou infâmes », les récidivistes et les « prisonniers qui n'ont pas encore pris pleinement conscience de leur passé criminel » n'ont pas été grâciés. Selon radio-Sofia (5-9-1964), 4.094 détenus ont bénéficié de la grâce.

Quant à la loi d'amnistie, elle vise une série d'infractions de caractère politique, militaire et économique commises entre le 9 septembre 1944 et le 1er août 1964, et notamment les suivantes:

— l'opposition contre l'Etat démocratique populaire après le 9 septembre 1944;

— infractions tombant sous le coup du décret maintenant abrogé relatif à la défense de la légalité populaire, et infractions de même nature relevant du Code pénal, à l'exception de celles qui requéraient une peine de réclusion à vie ou la peine de mort;

— infractions touchant la collectivisation de l'agriculture;

— violations de la loi sur la réglementation des approvisionnements et des prix, de la loi sur la mobilisation civile, et de certaines autres lois comportant des mesures d'ordre économique, à l'exception des crimes pour lesquels la peine maxima a été imposée;

— préparatifs et tentatives de fuite à l'étranger, ainsi que la fuite effective et sans retour, à condition que le coupable rentre en Bulgarie dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi; les membres des forces armées qui se sont enfuis avec l'intention de trahir sont amnistiés si leur crime a été commis avant le 1er janvier 1962;

— certaines infractions liées à l'accomplissement du service militaire, à l'exception de celles qui ont été commises à des fins vénales et de celles qui présentent un caractère très grave, telles que la trahison, etc.;

— les crimes commis contre le régime avant le 6 décembre 1947 ou durant la guerre, à l'exception de ceux qui sont passibles de la peine de mort ou de la réclusion à vie. Les personnes qui durant la guerre ont mis en danger la sécurité de l'Etat en concluant des traités internationaux avec des pays en guerre, ou qui ont participé aux décisions de déclaration de guerre, ou qui ont été impliquées dans d'autres décisions au plus haut niveau politique ayant porté préjudice à la Bulgarie ou à ses forces armées, ne bénéficient pas de l'amnistie.

Certains crimes graves, tels que la trahison, l'espionnage, le sabotage, l'assassinat, le vol qualifié, le brigandage etc. ne sont généralement pas visés par l'amnistie. Toutefois, les actes qui ont entraîné une peine de prison de cinq ans au plus et qui ont été commis avant le 1er août 1964 en bénéficient. Lorsque les procès sont en cours, les poursuites sont arrêtées ou la peine supprimée. L'amnistie a pour effet de faire disparaître la nature criminelle de l'acte commis et d'effacer toutes les conséquences de la peine prononcée.

Aucun chiffre n'a été publié quant au nombre des bénéficiaires de la loi d'amnistie.

Un texte a été adopté en vue d'annuler les dettes contractées envers l'Etat avant la date limite du 31 décembre 1956. Cette disposition vise notamment diverses taxes, amendes, dettes à l'égard d'entreprises nationalisées qui dataient d'avant la nationalisation, etc. Il a été annoncé que cette loi toucherait environ 90.000 citoyens et porterait sur un montant total de plus de neuf millions de leva.

4. ALLEMAGNE DE L'EST

Depuis août 1964, les journaux occidentaux signalent périodiquement la libération de prisonniers politiques en Allemagne de l'Est. On estime à un millier le nombre des prisonniers qui ont été ainsi transférés à Berlin-ouest ou dans la République fédérale d'Allemagne. Il se trouvait parmi eux de nombreux prisonniers politiques qui avaient été condamnés à de longues peines de prison, des dirigeants du mouvement d'opposition des étudiants de 1956/1957, ou des personnes accusées d'en avoir aidé d'autres à s'enfuir d'Allemagne de l'Est. Les journaux supposaient qu'il existait un accord occulte assurant des avantages économiques à l'Allemagne de l'Est en échange des prisonniers libérés. Le Ministère des Affaires allemandes de l'Allemagne de l'ouest a cependant mis fin à toutes ces suppositions en annonçant dans une déclaration publiée par le journal *Der Tagesspiegel* (9-10-1964) qu'« en échange de la libération de 800 prisonniers politiques dans la zone soviétique d'occupation en Allemagne, le gouvernement fédéral a pris des engagements économiques d'une valeur de plusieurs millions de marks ». Cette première phase de l'amnistie de 1964, qui n'avait pas été rendue publique, a trouvé ainsi une explication qui se passe aisément d'une analyse juridique plus approfondie.

La seconde partie a été connue par la déclaration de Walter Ulbricht, Président du Conseil d'Etat, à l'occasion des manifestations qui ont célébré l'anniversaire de la République démocratique allemande établie sous la domination communiste dans la zone soviétique d'occupation en Allemagne il y a 15 ans. Dans son discours commémoratif du 7 octobre, Walter Ulbricht a annoncé que « La République démocratique allemande est si forte que la libération de près de 10.000 prisonniers ne peut sérieusement menacer la sécurité et l'ordre public et la tranquillité des citoyens.» La relaxation des détenus sera effective, a-t-il ajouté, le 20 décembre 1964.

Le décret d'amnistie annoncé, qui est daté du 3 octobre 1964, a été publié dans le journal officiel le 10 octobre (Gbl. I, Nr. 13/1964, pp. 135 ff).

Ce texte prévoit que les peines de prison prononcées avant le 30 septembre 1964, qu'elles aient été imposées avec sursis ou non, « peuvent faire l'objet d'une grâce » si « le comportement général du condamné » garantit de façon suffisante qu'il respectera à l'avenir la légalité socialiste.

Les peines de prison des détenus politiques qui se sont rendus coupables de crimes graves contre l'Etat avant le 13 août 1961 (date de la construction du mur de Berlin) sous l'influence de méthodes utilisées par « les services de renseignements et les organisations d'agents des impérialistes » pour faire pression sur leur libre volonté, pourront être réduites, compte tenu « des circonstances, de la gravité de leurs crimes et de leur comportement actuel ».

La décision sera prise dans chaque cas particulier par le Conseil d'Etat, sur examen de listes préparées par le Procureur général et le Ministre de l'Intérieur, qui sont l'un et l'autre responsables de l'exécution des peines. La relaxation s'effectuera conformément aux instructions qui seront données par le Conseil d'Etat. Les personnes qui en bénéficieront devront être aidées à trouver des emplois appropriés et à se réadapter à la vie dans la société. Cependant, l'assignation à résidence, imposée par le décret du 24 août 1961, n'est pas supprimée par l'amnistie. Les personnes visées par cette mesure supplémentaire ne pourront pas se déplacer librement dans le pays, même si elles sont amnistiées.

Les prisonniers des catégories suivantes ne sont pas admis au bénéfice de l'amnistie: les personnes condamnées pour meutre ou tentative de meurtre, ou délits sexuels; les personnes qui ont commis des crimes contre la paix et l'humanité sous le régime d'Hitler; les personnes qui ont commis « des crimes particulièrement graves » contre l'Etat en se mettant à la solde des services de renseignements ou des organisations des impérialistes, à l'exception des cas mentionnés plus haut. Les prisonniers accusés de crimes nazis et de crimes de guerre sont aujourd'hui très peu nombreux: moins de 50, dit-on, en Allemagne de l'Est. Cette disposition ne semble donc présenter qu'un intérêt de doctrine ou de propagande. La seconde catégorie d'exemptions politiques, qui concerne les personnes ayant des rapports avec les organisations de renseignements occidentales, est si vague qu'elle peut être invoquée comme on veut.

L'analyse du décret d'amnistie montre tout d'abord qu'il ne contient aucune disposition rendant la grâce obligatoire. A cet égard, il soutient mal la comparaison avec l'amnistie précédente du 1er octobre 1960, laquelle grâciait sans exception tous ceux qui avaient été condamnés à moins d'une année de prison et réduisait de moitié les peines allant jusqu'à deux ans. C'est pourquoi le décret actuel ne peut être véritablement qualifié d'amnistie; il constitue plutôt le cadre légal d'une série de mesures de grâce accordées individuellement. En second lieu, pour ce qui est des prisonniers politiques qui peuvent figurer dans les catégories susmentionnées, il n'existe pas de mesures objectives précisant si un cas donné constitue un crime grave ou même particulièrement grave, ni ce que signifie l'expression « sous l'influence de méthodes propres à modifier le libre exercice de leur volonté ». Il appartient donc entièrement aux autorités qui dressent les listes de grâce, c'est-à-dire au bureau du Procureur-général et au Ministère de l'intérieur, de décider à leur gré si des prisonniers politiques seront relâchés ou si leurs peines seront réduites.

Les critiques formulées ci-dessus ne visent nullement à diminuer l'importance politique qui s'attache à la libération de 10.000 prisonniers, ni la satisfaction que l'on éprouve à apprendre que de nombreuses personnes incarcérées en vertu de procédures pénales fort criticables parce qu'elles étaient soupçonnées de s'opposer au régime pourraient retrouver leur liberté. Soulignons cependant que fort peu de dispositions législatives, et un minimum seulement de notions de droit pénal, ont été mises en pratique à l'occasion de cette amnistie, et que les autorités administratives disposent donc d'un pouvoir discrétionnaire toujours pratiquement illimité.

LA RÉFORME AGRAIRE AU PÉROU

Introduction

Le Congrès international de juristes qui s'est tenu à New-Delhi en janvier 1959 sous les auspices de la Commission internationale de Juristes a élaboré un document reprenant ses conclusions et connu sous le nom de Déclaration de Delhi, dans lequel il a réaffirmé que:

la Primauté du Droit est un principe dynamique et il appartient avant tout aux juristes d'en assurer la mise en œuvre et le plein épanouissement, non seulement pour sauvegarder et promouvoir les droits civils et politiques de l'individu dans une société libre, mais aussi pour établir les conditions économiques, sociales et culturelles lui permettant de réaliser ses aspirations légitimes et de préserver sa dignité.

Pour mettre en œuvre cette déclaration et développer ces concepts, la Commission internationale de Juristes se prépare activement à patronner la conférence régionale du Sud-Est asiatique et du Pacifique qui, sous le titre général de « La Primauté du Droit, idée-force du Progrès » s'occupera tout particulièrement des problèmes du développement économique et social dans le cadre de la primauté du droit, et du rôle du juriste dans un pays en voie de développement.

Nous ne saurions trouver meilleure occasion d'exposer, au regard de ces idées, un sujet tel que celui de la réforme agraire, qui a suscité un intérêt tout particulier dans tous les milieux et sous toutes les latitudes. On estime à juste titre qu'il subsiste malheureusement de nombreux pays où la solution du problème agraire est une nécessité urgente en dehors de laquelle il ne peut être question de développement économique et social.

Historique

Le Pérou, pays d'économie agricole arriérée, dont la situation est rendue plus difficile encore par la concentration de la propriété foncière, par les différences extrêmes dans la répartition des revenus et par le gaspillage de ses ressources, est vivement préoccupé, et depuis fort longtemps, par l'idée d'une réforme agraire. La misère sous tous ses aspects a toujours été la caractéristique des masses rurales péruviennes, et à force de se prolonger et de se reproduire pendant des générations, cette misère a provoqué de graves tensions.

Le climat social s'est altéré à tel point depuis un certain temps que les journaux de Lima ne publient plus que dans leurs pages intérieures des titres comme ceux-ci, qui ont malheureusement perdu toute originalité : « 500 Indiens ont envahi une propriété dans la province de Cuzco », « Des masses de paysans sans terre marchent sur les exploitations », « Rencontre entre les forces armées et les paysans indigènes », etc. Les régions de la Sierra centrale et du Sud étaient les principaux foyers de l'agitation agricole.

De graves problèmes d'ordre politique avaient largement contribué à entraver la solution des nombreux problèmes que les différents gouvernements auraient du résoudre dans l'intérêt du

paysan péruvien. Ce n'est pas faute que de nombreuses lois et projets de loi aient été examinés ou présentés. Une bonne partie de cette législation d'importance secondaire fut promulguée par la Junte militaire qui gouvernait le pays avant le régime actuel issu d'élections régulières.

En 1963 cependant, la vie constitutionnelle du Pérou a repris son cours normal. Dès son élection à la présidence de la République, M. Fernando Belaunde Terry mit en route son programme de progrès et de développement économique et se heurta naturellement au problème de l'agriculture, d'une incroyable complexité, lorsqu'il instaura la réforme agraire.

A peine le régime établi, le pouvoir exécutif déposa devant le Parlement un projet de loi de réforme agraire qui fut étudié par les différentes commissions législatives compétentes en même temps que ceux que présentèrent par la suite divers groupes de l'opposition. Cette question si complexe et d'une telle importance donna lieu à de fort longs débats qui aboutirent à la promulgation de la loi de réforme agraire du 21 mai 1964.

Ce texte, d'un singulière importance, ne prétend rien moins qu'opérer la transformation du Pérou rural, sans laquelle on ne saurait ni éviter la violence ni mettre fin à l'injustice sociale.

Les données statistiques suivantes permettent d'évaluer l'importance du problème agraire au Pérou:

— La population du pays s'accroît au taux annuel de 2,7 pour cent.

— Environ 60 pour cent de la population active se consacre à l'agriculture et à l'élevage, et fournit 24 pour cent du revenu national total.

— Le total de la superficie cultivée atteint seulement 1.950.000 hectares, et la superficie des pâturages est estimée à 12.000.000 d'hectares.

— Plus de 500.000 hectares restent en jachère chaque année à cause des assolements et aussi faute d'engrais.

— L'indice de propriété par habitant est l'un des plus bas du monde: environ 62,8 pour cent des terres se trouvent entre les mains de 1,4 pour cent des agriculteurs et sont réparties en grandes exploitations de plus de 250 hectares; 11,8 pour cent des terres appartiennent à 4,1 pour cent des agriculteurs et sont réparties en propriétés de 25 à 250 hectares, et 25,4 pour cent seulement des terres appartiennent à 94,5

pour cent des agriculteurs, sous forme d'exploitations qui varient entre un et 25 hectares.

— La structure de la propriété foncière témoigne d'une concentration excessive à côté d'une fragmentation extrême.

— L'exploitation directe de la terre n'est la règle que dans la petite propriété. Dans la grande et même dans la moyenne propriété, c'est l'exploitation indirecte qui prédomine, sous la forme du fermage ou du métayage et surtout du « yanaconage » * et d'autres formes de colonage.

— Ni la législation sociale, ni l'hygiène, ni l'éducation ne s'étendent aux régions rurales, sauf dans des cas exceptionnels.

— Le crédit agricole est accordé de préférence et principalement à la grande agriculture, et plus particulièrement pour les cultures d'exportation.

— La mécanisation agricole n'intéresse que 18 pour cent de la superficie cultivée et environ 40 pour cent de la superficie qui pourrait se prêter à la mécanisation.

— La grande majorité de la population paysanne reste en marge de l'économie monétaire du pays.

— Les indigènes sont fidèles à leurs méthodes de travail primitives, et vivent en majorité sur des parcelles individuelles qui permettent à peine une économie de subsistance.

— Les eaux d'irrigation relèvent du régime de la propriété privée et sont distribuées de manière anachronique et injuste.

— Les contrats agricoles sont régis par la coutume, sans égard pour l'équité, ou leurs dispositions sont insuffisamment réglementées.

— Les concessions de terres montagneuses sont devenues une forme d'accaparement et de spéculation plutôt qu'un moyen d'exploitation agricole et forestière.

— La superficie cultivable totale ne s'accroît pas du pourcentage qui serait nécessaire, et la productivité de la terre n'augmente pas comme il le faudrait.

---

* Forme particulière d'exploitation indirecte de la terre selon laquelle le propriétaire ou le fermier cède une petite partie de son fonds en échange de la prestation gratuite de services personnels de la part du Yanacona (nom donné à l'agriculteur qui travaille la terre dans ces conditions) et même de sa famille, en sus du loyer qui généralement doit être versé en espèces. C'est un régime extrêmement défavorable pour le Yanacona.

— Il n'existe pas de marché bien organisé ni de stimulants importants pour assurer la commercialisation des produits.

En deux mots, antérieurement à la loi de Réforme Agraire, il n'existait pas de politique agraire nationale.

Considérations générales

La loi portant réforme agraire au Pérou est assurément fort ambitieuse. C'est ce qui apparaît dès qu'on lit sa définition générale de la réforme agraire:

> La réforme agraire est un ensemble de dispositions homogène, pacifique, et démocratique, destiné à transformer la structure agraire du pays et à faciliter le développement économique et social de la nation grâce au remplacement du régime de la très grande et de la très petite exploitation par un régime équitable de propriété, de possession et d'exploitation de la terre qui élèvera la production et la productivité et qui doit être complété par la création de moyens de crédit suffisants et appropriés, par l'assistance technique et par la commercialisation et la distribution des produits, afin que la terre devienne, pour l'homme qui la travaille, le fondement de sa stabilité économique et de son mieux-être, et garantisse sa dignité et sa liberté.

La nouvelle loi de réforme agraire du Pérou est aussi très complète, ce qui ne signifie cependant pas qu'elle soit exempte de certaines lacunes. C'est une tentative sérieuse faite pour transformer les formes d'exploitation rurale en même temps que l'économie, la société et la technologie. Mais elle envisage de si nombreux aspects à la fois que nous pouvons nous demander quels objectifs seront réalisables, et quels ne le seront pas, étant donné la limitation naturelle des moyens dont les pouvoirs publics disposent pour les atteindre. Les profonds changements attendus peuvent être à l'origine de conflits et d'un certain désordre, car ils impliquent l'obligation pour une société ancienne et conservatrice d'accepter des idées très avancées.

La loi traite de questions fort différentes, et envisage par exemple la distribution de terres à ceux qui n'en possèdent pas, la protection des terres efficacement cultivées, la suppression des très petites exploitations, l'introduction de techniques agricoles modernes, la consolidation des collectivités indigènes, le développement des coopératives, la préservation de l'industrie sucrière, la rationalisation de l'irrigation, la destruction du féodalisme, des sanctions pour les meneurs de la paysannerie responsables de l'invasion des terres, l'encouragement donné aux exploitations familiales, l'interdiction de la propriété privée dans les collectivités indigènes et le financement de l'industrie au moyen de la dette agraire.

Bien qu'elle soit en butte à des critiques et qu'elle suscite des discussions passionnées, la réforme agraire prévue par cette loi est considérée par les spécialistes nationaux et étrangers comme l'une des plus réalisables et des plus complètes de l'Amérique latine.

Aspects de la loi sur la réforme agraire

La loi de réforme agraire du Pérou a été considérée comme un texte *équilibré*, c'est-à-dire comme un effort pour fournir des terres à ceux qui n'en possèdent point et en même temps protéger contre l'expropriation les grandes propriétés sucrières fortement industrialisées de la côte pacifique du Pérou, qui rapportent d'importantes quantités de devises étrangères nécessaires au pays et qui de ce fait sont considérées comme un élément essentiel de l'économie nationale.

De telles mesures ont cependant suscité de très sérieuses critiques dans certains secteurs de l'opposition pour qui la loi n'est qu'un instrument de plus entre les mains de l'oligarchie du pays. Il s'agit notamment du Titre IV intitulé « Des régimes d'exception », dont nous parlerons par la suite. Toutefois un examen attentif d'autres articles du même Titre, notamment de l'article 41, donne à penser que c'est un critère d'opportunité qui a poussé les auteurs de la loi à établir un régime d'exception, bien plutôt que le désir exprès de favoriser certains intérêts de classe. Cet article stipule en effet ce qui suit:

> Lesdites exploitations agricoles pourront se transformer en coopératives conformément à la législation en la matière. L'Etat *encouragera* cette transformation. Les ouvriers et les employés des établissements en cause seront membres de ces coopératives.

Il est superflu de rappeler au juriste et à l'économiste versés dans le domaine des coopératives quelles vastes possibilités sont ouvertes par une telle clause.

Un article fondamental de la loi est l'article 29 qui fixe les dimensions maximales des domaines agricoles de la côte: les terres de culture de moins de 150 hectares irriguées en permanence ne sont pas expropriées, de même que les exploitations qui comptent 300 hectares de terres de culture occasionnellement irriguées, ou 450 hectares de terres de culture sèche ou 1.500 hectares de pâturages naturels.

La loi définit ensuite une échelle progressive des terres de culture qui feront l'objet d'une expropriation moyennant indemnisation. Une terre de culture irriguée en permanence, de plus de 150

hectares mais de moins de 500 hectares sera expropriée à concurrence de 30 pour cent de la superficie venant en excédant des 150 hectares prévus. Les exploitations d'une superficie supérieure seront expropriées à concurrence de 50 pour cent pour la partie comprise entre 500 et 1.000 hectares, de 70 pour cent pour la partie comprise entre 1.000 et 1.500 hectares, de 90 pour cent pour la partie comprise entre 1.500 et 2.000 hectares et de 100 pour cent pour la partie supérieure à 2.000 hectares.

Les critères selon lesquels il peut être estimé que la propriété rurale n'est pas mise en valeur conformément à l'intérêt général et qui par conséquent peuvent motiver sa réaffectation ou son expropriation sont les suivants:

— une exploitation déficiente ou à l'abandon, ainsi qu'une mauvaise gestion et une mauvaise conservation des ressources naturelles;

— le maintien de formes d'exploitation antisociales ou féodales;

— des relations de travail qui ne sont pas fondées sur la justice ou qui sont incompatibles avec la loi;

— une concentration des terres qui constituent un obstacle à l'augmentation du nombre des propriétés rurales de petite et de moyenne importance et qui placent la population dans un état de dépendance extrême ou injuste à l'égard du propriétaire;

— la division en très petites propriétés ou la fragmentation des domaines de nature à entraîner un mauvais usage ou la destruction des ressources naturelles, ainsi qu'un faible rendement des facteurs de production.

La fixation des dimensions maximales imposées à la superficie des terres, qui diffère selon qu'il s'agit de domaines situés sur la côte, dans la montagne ou dans la forêt, n'est nullement absolue, car la loi a introduit un élément de souplesse, aussi bien pour cette fixation que pour les garanties de non expropriation des terres, qui s'exprime par la notion de coefficient de rendement économique de l'exploitation (articles 31, 34 et 35).

Des régimes d'exception. L'article 38 que nous reproduisons ci-après a pour objet d'exclure l'expropriation, pour des raisons d'ordre économique, des plantations de canne à sucre de la côte, comme nous l'avons indiqué précédemment. Cet article dit en effet: « Les entreprises qui se consacrent à la transformation

industrielle des produits agricoles ... peuvent demander que l'expropriation ne frappe pas les superficies affectées à la culture industrielle dans les limites indispensables pour maintenir l'efficacité du fonctionnement des installations de transformation industrielle quand la zone où se trouve situé le domaine a été déclarée zone de réforme agraire. L'exemption sera effectuée par résolution suprême (décret présidentiel), sur rapport favorable de l'Institut de la réforme et de la promotion agraire qui devra faire état de la capacité de production des installations industrielles et des superficies indispensables pour assurer leur rentabilité. »

L'intention manifestée par le législateur de limiter cet avantage aux plantations de canne à sucre est évidente, car il est clairement spécifié par la suite que l'application du régime d'exception établi par l'article 38 ne pourra pas être réclamée par les domaines approvisionnant des entreprises d'égrenage de coton, les moulins à céréales, les sécheries de produits forestiers, les distillations d'alcool de canne à sucre, les fabriques de sucre brut, ni d'autres installations où le produit industriel subit un traitement primaire ou est simplement préparé.

Des terres visées par la réforme agraire. La réforme agraire vise les terres suivantes:

1. Les terres de l'Etat et celles qui doivent lui revenir.
2. Les terres expropriées conformément à la loi.
3. Les terres comprises dans les morcellements privés dûment autorisés.
4. Les terres aménagées à des fins agricoles par l'action directe de l'Etat ou grâce à des travaux financés par le Trésor.
5. Les terres provenant de dons, de legs et d'autres actes analogues consentis en faveur de la réforme agraire.

Nous avons déjà dit que la réforme agraire entreprise est extrêmement vaste et veut résoudre dans leur totalité les difficultés complexes de l'agriculture péruvienne. La loi elle-même énonce les divers points sur lesquels elle doit porter pour atteindre pleinement ses objectifs, et dans son article 2 elle stipule notamment que: «La législation portant réforme agraire doit:

1. Garantir et réglementer le droit de propriété privée de la terre pour qu'il en soit fait usage conformément à l'intérêt général et fixer les limites et les modalités auxquelles la propriété rurale est subordonnée, conformément à la Constitution.

2. Développer et consolider la petite et la moyenne propriété exploitées directement par leurs propriétaires.
3. Garantir l'intégrité du droit de propriété des collectivités indigènes sur leurs terres, et leur attribuer les superficies qui leur sont nécessaires pour faire face à leurs besoins.
4. Encourager l'organisation coopérative et normaliser les systèmes communautaires d'exploitation de la terre.
5. Assurer la bonne conservation, l'usage et la récupération des ressources naturelles, en particulier des eaux destinées à l'irrigation.
6. Réglementer les contrats agricoles en vue d'éliminer progressivement les formes indirectes d'exploitation, afin que la terre appartienne à qui la travaille.
7. Normaliser progressivement le régime du travail rural et de la sécurité sociale, en tenant compte des particularités des travaux agricoles et en supprimant toute convention qui, de fait ou de droit, subordonne l'usage de la terre à la prestation de services personnels.
8. Promouvoir le développement de l'agriculture et de l'élevage afin d'augmenter la production et aussi d'améliorer la distribution du revenu qui provient de ces deux secteurs.
9. Organiser le crédit rural pour le mettre à la portée de la paysannerie.

L'Etat, en collaboration avec l'initiative privée, s'oblige en outre par la même loi à compléter son œuvre:

1. En augmentant la superficie cultivable grâce à l'irrigation et à l'amélioration des systèmes d'irrigation et à l'incorporation progressive au développement économique du pays des zones insuffisamment aménagées ou inaccessibles à l'exploitation technique et rationnelle, faute de moyens de communication, d'ouvrages d'assainissement, etc.
2. En créant et en développant les services publics nécessaires et appropriés en vue de transformer le milieu rural et de permettre aux producteurs de remplir plus facilement les obligations que la loi leur impose.
3. En créant les conditions fondamentales nécessaires au développement du marché intérieur, à l'industrialisation et la commercialisation des produits de l'agriculture et de l'élevage et en favorisant l'accès aux marchés étrangers.

4. Par l'association de la réforme agraire au développement industriel du pays.

De la procédure d'expropriation. Les articles 62 à 74 définissent de façon très détaillée la procédure légale et les formalités exigées pour les transferts de propriété, et en premier lieu l'étude et le plan provisoire d'expropriation de chaque propriété. Le détail de ces dispositions n'a pas sa place dans la présente analyse, mais il vaut la peine de souligner avec quel soin on a voulu protéger le propriétaire, au moyen de décisions en chaîne, contre une résolution précipitée. Mais d'autre part, des étapes si nombreuses dans la procédure peuvent avoir le défaut de bureaucratiser à l'extrême cette procédure et de nuire à la rapidité d'action et de décision qui est souhaitable.

En ce qui concerne la méthode d'évaluation des propriétés, le juste prix de la terre expropriée sera fixé en fonction de divers éléments: la moyenne de la valeur déclarée, pendant les cinq dernières années qui ont précédé l'expropriation, aux fins du calcul de l'impôt sur les domaines ruraux; une évaluation fondée sur l'estimation du rendement potentiel de la terre établi par le personnel technique de l'Institut de la réforme et de la promotion agraire; l'assiette de l'impôt direct selon les derniers barèmes des autorités fiscales du Pérou.

Les titres V et III de la loi se rapportent à un problème de la plus haute importance pour l'agriculture péruvienne, celui de l'eau. Pour le résoudre, la loi doit le traiter sous ses deux aspects: le premier, celui du régime des eaux, est défini dans ses grandes lignes à l'article 109, selon lequel les eaux, sans aucune exception, sont la propriété de l'Etat, lequel en concède l'usage pour l'irrigation des terres conformément aux dispositions de la loi de réforme agraire et aux exigences de l'intérêt général, mais souligne le caractère imprescriptible et inaliénable de sa souveraineté. L'article 78 traite du second aspect, celui de l'irrigation: il déclare que le financement et l'exécution d'ouvrages d'irrigation sur la côte et dans la montagne et l'aménagement de nouvelles terres dans la forêt sont des entreprises d'utilité et de nécessité nationales. Il établit à cet effet un plan national d'irrigation.

Des bénéficiaires de la réforme. Le titre IV se réfère expressément aux personnes qui bénéficient de la réforme agraire; il dispose notamment que les attributions de terres seront effectuées par l'Institut en faveur de paysans qui ne possèdent pas de terres ou qui n'en possèdent pas suffisamment. Les collectivités indigènes et le cas échéant les coopératives jouiront de la même préférence.

Quand il s'agit de terres occupées au moment de l'expropriation par des « feudatarios * » et de petits fermier, ceux-ci ont la priorité absolue lors de l'attribution des terres qu'ils travaillaient.

Lorsque les unités agricoles sont morcelées ou fragmentées à l'excès (minifundios), et que l'Institut décide de procéder au remembrement des terres, les « feudatarios » et les petits fermiers qui seront en surnombre conserveront leur droit de priorité absolue lors des attributions faites dans la même zone, et à l'occasion des projets de colonisation les plus proches de la zone.

Il est intéressant de relever que tout au long de la loi, le législateur s'est élevé contre le « minifundio » et a marqué sa volonté de voir se former des unités agricoles familiales. Mais ces deux éléments peuvent avoir pour conséquence qu'une bonne partie de la population agricole de certaines zones soit considérée comme excédentaire. Pour qu'il n'en soit pas ainsi, étant donné que les terres de la montagne sont surpeuplées, la seule solution serait l'émigration vers la région de la forêt, solution qui ne fait pas réellement partie de la réforme agraire. Mais on ne peut ignorer que le mouvement démographique actuel de la montagne ne se fait pas vers la forêt, mais bien vers la côte, où la terre et le travail sont déjà rares. C'est là un problème ardu, dont la solution pratique sera bien difficile à trouver.

L'unité agricole familiale est définie à l'article 96 comme la superficie de terre qui, exploitée directement par l'agriculteur et les membres de sa famille avec une efficacité raisonnable, remplit en outre les conditions suivantes:

a) Elle absorbe toute la capacité de travail de la famille sans exiger l'emploi de main-d'œuvre étrangère, sauf à des périodes déterminées de la campagne agricole et dans une proportion qui ne dépasse pas le quart de la capacité de travail annuelle de la famille.

b) Elle fournit à l'agriculteur un revenu net qui suffit à assurer à sa famille des conditions de vie satisfaisantes et lui permet de remplir son obligation d'achat de la parcelle tout en accumulant une certaine marge d'épargne.

Les conditions imposées pour pouvoir bénéficier des attributions de terres sont les suivantes: être citoyen péruvien, âgé de 18 ans au

---

* Terme employé dans cette loi et qui vise principalement les métayers, les « yanaconas » et les colons, qui travaillent la terre selon un régime de possession indirecte. Le fermier et le petit fermier sont expressément exclus de ce terme.

moins et de 60 ans au plus (dans ce dernier cas sauf si le requérant a un fils de plus de 17 ans qui travaille avec lui), ne pas être atteint d'incapacité au travail agricole, être agriculteur ou travailleur agricole, ne pas être propriétaire de terres ou n'en posséder qu'une superficie inférieure à celle de l'unité agricole familiale. En outre, les diplômés des écoles ou instituts d'agriculture et d'élevage auront un droit d'option sur les nouvelles terres.

Les attributions de terres doivent se faire par contrat, avec réserve de propriété pour le prix, qui est fixé en fonction de la capacité économique de l'unité agricole attribuée. Le prix de vente est payable en vingt annuités, la possibilité d'un moratoire étant prévue dans certains cas.

Les personnes à qui sont attribuées des unités agricoles familiales s'engagent par contrat à remplir les conditions suivantes: travailler la terre directement et en personne; vivre avec leur famille sur l'unité qui leur est attribuée ou dans un lieu proche; ne vendre, grever d'hypothèque ou transférer, sous aucun prétexte, l'unité qui leur a été attribuée, avant d'en avoir remboursé le prix et, même dans le cas où elle est payée, avant l'expiration d'un délai de dix ans à compter de la date de l'attribution.

Le paysan de la montagne qui acquiert des terres en vertu de la réforme demeure attaché à sa parcelle pour longtemps, sans possibilité de la vendre, la grever d'hypothèques, etc. L'objet de cette disposition est d'essayer d'enraciner le paysan dans une région déterminée pour que les programmes de redistribution des terres ne soient pas mis en péril par son instabilité.

Collectivités indigènes. — « Aux fins de la présente loi, l'Institut de la réforme et de la promotion agraire encouragera, par tous les moyens dont il dispose, l'organisation coopérative dans les collectivités indigènes et stimulera leur développement technique, économique, social et culturel. »

« Les attributions de terres aux collectivités seront subordonnées à la condition expresse qu'en aucun cas la propriété directe ne pourra être transmise à ceux qui font partie de ces collectivités ou à des tiers. Les membres des collectivités ne pourront avoir individuellement l'usage de la terre que dans le cadre de systèmes compatibles avec l'organisation communale ou coopérative. Les pâturages et les eaux et les forêts seront réservés à l'usage collectif au profit de la collectivité et de tous ses membres » (articles 128 et 129).

Comme on le verra, la loi présume que le régime communautaire est le régime agraire habituel des indigènes, idée qu'il faudrait

peut-être réfuter si on analysait à fond le comportement social de certaines collectivités où, sous une apparence de communisme agricole, on rencontre des tendances à l'individualisme fortement enracinées.

Le remembrement parcellaire. — Ce titre de la loi contient le plan du gouvernement pour l'élimination des très petites exploitations, problème que nous avons déjà évoqué. A cet effet, l'Institut de la réforme et de la promotion agraire est habilité à ordonner des mesures de remembrement parcellaire pour remédier aux défauts qui résultent de l'extrême division de la propriété rurale et de la dispersion excessive des parcelles; à cet effet il peut agir de sa propre initiative ou sur la demande des groupes de paysans intéressés.

Les bénéficiaires de la réforme dont les exploitations sont situées dans des zones où l'Institut met en application des mesures de remembrement parcellaire sont obligés d'accepter le plan de remembrement dressé à cet effet.

Ce sont les problèmes d'ordre pratique, nous tenons à le souligner, qui font que des dispositions de ce genre se heurtent à une réalité dans laquelle le nombre des agriculteurs excédentaires est si grand que la redistribution des terres est parfois impossible si l'on ne recourt pas à la mise en valeur de zones nouvelles, ce qui soulève à son tour des difficultés innombrables.

Assistance technique, économique et sociale. — La prestation de services d'assistance technique, économique et sociale aux petites et aux moyennes exploitations, aux collectivités indigènes et aux coopératives, constitue un aspect essentiel de la réforme agraire. Les collectivités indigènes et les coopératives jouissent de la priorité pour recevoir ces services. L'Institut participera, de concert avec les organismes d'Etat compétents, à l'organisation de l'assistance dans les zones visées par la réforme agraire. La loi envisage naturellement ces aspects de la question.

Des coopératives agricoles. — L'Etat se propose d'encourager par tous les moyens dont il dispose l'organisation et le fonctionnement de coopératives agricoles en matière de crédit, de production, de mécanisation, de commercialisation, de prestations, et dans d'autres domaines analogues en rapport avec l'agriculture et l'élevage.

A cet effet, l'Etat devra promouvoir l'organisation de cours de coopération agricole et définir des programmes de perfectionnement et des projets pilotes de coopération agricole.

Organisation administrative. — Les organes exécutifs de la réforme agraire sont l'Institut de la réforme et de la promotion agraire et le Conseil technique de la réforme et de la promotion agraire.

L'Institut de la réforme et de la promotion agraire est un organe du pouvoir exécutif dont les membres sont nommés par le ministère de l'agriculture et qui lui est administrativement rattaché. Les organismes de l'Institut sont le Bureau national de la réforme agraire et le Service de la réforme et de la promotion agraire.

L'Institut de la réforme et de la promotion agraire sera dirigé par le Conseil national agraire, qui est composé des membres suivants: le Ministre de l'agriculture, président; deux délégués du ministère de l'agriculture, dont l'un sera vice-président; un délégué de chacune des institutions suivantes: le ministère du travail et des affaires indigènes, la Banque de développement de l'agriculture et de l'élevage, la Société financière de la réforme agraire, le Bureau national du développement coopératif. Le Conseil comprend en outre des délégués de sociétés d'agriculteurs, d'associations d'éleveurs, de la Confédération des travailleurs du Pérou (CTP) et de la Fédération nationale des agriculteurs (FENCAP). Il comprend également avec statut consultatif mais non délibératif des délégués du Sénat, de la Chambre des députés, le Directeur du Service de la recherche et de la promotion agraire, qui remplira les fonctions de Secrétaire.

Le Conseil national agraire a notamment pour fonctions et attributions de diriger la politique de réforme agraire; d'appliquer et de faire appliquer la législation correspondante; d'élaborer des règlements d'application de la loi et de les soumettre au pouvoir exécutif; de lui proposer la déclaration des zones de réforme agraire et l'approbation des plans d'expropriation; de statuer sur les projets de colonisation mis en œuvre par l'Etat ou par des entités particulières; de délivrer des titres de propriété; d'édicter les dispositions permettant d'éviter que les mineurs ou les compagnies minières ne contaminent les eaux des rivières, etc.

L'administration de la réforme agraire sera heureusement décentralisée dans une certaine mesure par l'établissement de directions et de conseils régionaux du Bureau national de la réforme agraire.

Le Conseil technique de la réforme et de la promotion agraire, le second des principaux organes de la réforme agraire, est doté du statut consultatif auprès du pouvoir exécutif et de l'Institut.

Il est composé de représentants de très nombreuses institutions, notamment des universités agricoles, de diverses facultés et instituts universitaires d'agronomie, de médecine, d'économie, etc., de diverses fédérations corporatives, de divers instituts, d'organismes administratifs et d'associations professionnelles, parmi lesquelles se trouve le Barreau péruvien.

Du financement de la réforme agraire. — Ce titre de la loi contient la réglementation relative à la Société financière de la réforme agraire, au Fonds spécial d'investissements industriels et à la création de la Dette agraire.

Le premier de ces organismes, la Société financière de la réforme agraire, est une institution dotée de la personnalité juridique, de l'autonomie économique et administrative et de biens et revenus qui proviennent des domaines ruraux expropriés en application de la loi, des annuités échues sur les contrats de vente à terme, conclus entre la Société et les adjudicataires de la réforme agraire, des intérêts échus sur leurs dépôts en comptes-courants auprès des banques d'Etat ou des banques commerciales, de donations, legs et fonds reçus de personnes physiques ou morales, nationales ou étrangères, d'une affectation minimum de 3 pour cent des recettes totales du budget général de la République pendant une période de vingt ans, et du produit des amendes imposées en vertu des dispositions de la loi.

Le Fonds sera constitué par l'affectation de 2 pour cent au plus des recettes totales du budget général de la République pendant une période de vingt ans, les crédits internes et externes accordés par la Banque industrielle, les intérêts échus sur les contrats d'emprunt conclus entre le Fonds et les détenteurs de bons de la Dette agraire, et les donations, legs et fonds provenant principalement de fondations.

Pour réaliser la réforme agraire, le pouvoir exécutif est habilité à émettre des bons de la Dette agraire à concurrence d'un montant de 6 millards de soles or, qui serviront à indemniser les propriétaires de domaines expropriés. Ces bons, nominatifs et négociables, seront garantis par l'Etat sans aucune réserve. Ils pourront être utilisés par les adjudicataires en paiement des annuités correspondant à l'acquisition de leurs parcelles et pour le règlement des impôts.

De l'abolition des systèmes antisociaux de travail et d'exploitation de la terre. — C'est par ce titre, qui attaque les bases mêmes du système féodal, que se termine la loi, après avoir touché virtuelle-

ment tous les aspects de la réforme agraire, du point de vue légal, technique, social, économique et même politique.

A compter de la date de promulgation de la loi, sont abolis les contrats selon lesquels la concession de l'usage de la terre est subordonnée à la prestation de services, même si ceux-ci sont rétribués en espèces. Toute prestation de services personnels sera soumise de plein droit à la législation du travail.

Quelles qu'en soient la cause, la dénomination et les modalités, toutes obligations présentes ou à venir de prêter des services personnels en compensation partielle ou totale de l'usage de la terre sont nulles et non avenues. Quand des terres exploitées par des « feudatarios » sont expropriées par l'Institut, un pourcentage de l'indemnité correspondante sera versé auxdits « feudatarios » au prorata de leurs années de service et des conditions dans lesquelles ils auront servi. Ce pourcentage, qui ne pourra excéder 30 pour cent de l'indemnité (versée au propriétaire), sera réglé en espèces au « feudatario » s'il doit quitter la terre qu'il exploitait, ou bien sera porté à valoir sur le prix de la parcelle si celle-ci lui est attribuée.

Le Ministère du Travail et des Affaires indigènes est l'autorité qui a compétence pour appliquer et faire appliquer ces dispositions.

Enfin, une disposition spéciale vise à mettre un terme à l'invasion des terres, qui est condamnée, et stipule que les instigateurs ou les promoteurs d'une invasion seront exclus du bénéfice de l'attribution de terres prévu par la réforme agraire.

Conclusions

Tout programme de réforme agraire intégrale doit se proposer la transformation effective des structures et des systèmes injustes d'occupation et d'exploitation de la terre, en vue de remplacer le régime de très grande et de très petite propriété par un régime de propriété équitable, de façon qu'avec l'aide d'un crédit approprié et suffisant, de l'assistance technique, de la commercialisation et de la distribution des produits, la terre constitue pour l'homme qui l'exploite, grâce au relèvement du coefficient de productivité, la base de sa stabilité économique, le fondement de son bien-être progressif et la garantie de sa liberté et de sa dignité.

Toute réforme agraire, plus particulièrement en Amérique latine, doit se proposer trois grands objectifs: premièrement, produire un changement de structure radical par des moyens pacifiques; deuxièmement, s'efforcer que ce changement de struc-

ture produise une profonde transformation économique qui s'exprime surtout dans l'amélioration des conditions de vie des grandes masses rurales; troisièmement, obtenir que la transformation de structure amène une vaste modification sociale en créant un nombre croissant de propriétaires ruraux et d'unités familiales d'exploitation agricole qui devront contribuer à accentuer le dynamisme de l'économie et de la société en Amérique Latine. Cette transformation permettra d'établir et de consolider les formes démocratiques dans la vie des collectivités.

Cette tâche n'est certes pas facile. Sa réalisation exige des dirigeants fidèles à leur idéal et dotés d'imagination et d'un sens profond de leurs responsabilités. C'est pourquoi nous adressons nos meilleurs vœux aux auteurs du programme de réforme agraire du Pérou, qui l'ont entrepris sous une forme si intelligente et si appropriée à travers la série de dispositions qui figurent dans la loi du 21 mai 1964, et nous souhaitons un plein succès à cette entreprise, qui, nous en sommes sûrs, contribuera de façon positive à la justice sociale, au progrès économique et à la consolidation démocratique qui en sont l'essence et le but.

Nous pouvons affirmer sans ambages que les dispositions de la loi sont assez radicales pour provoquer une transformation de structure, et en même temps assez équilibrées pour ne pas exercer d'effet défavorable sur l'économie nationale.

Des programmes tels que celui-ci, auxquels les juristes doivent apporter le concours de leur science et de leur expérience, sont l'objectif fondamental de tout gouvernement et de tout peuple conscients des graves pressions qui s'exercent dans un monde en développement, et soulignent la nécessité urgente de rappeler, à ceux qui ne veulent pas admettre la force du progrès, la double obligation du juriste: se montrer à la fois vigilant dans sa fonction de gardien des droits et des libertés, et audacieux pour promouvoir et exécuter les réformes indispensables. Et cette remarque nous amène à confirmer ce que la *résolution de Rio* [1] établissait dans l'une de ses conclusions:

> La mission et la responsabilité qui incombent aux juristes, dans un monde en voie de transformation, sont de se préoccuper de la pauvreté, de l'ignorance et des inégalités qui existent... et d'être les instigateurs et les promoteurs du développement économique et de la justice sociale.

---

[1] Le document intitulé Résolution de Rio a été élaboré par le Congrès international de juristes qui s'est réuni à Rio de Janeiro (Petropolis), Brésil, en décembre 1962, sous les auspices de la Commission internationale de Juristes.

PERSÉCUTIONS AU THIBET

La Commission internationale de Juristes a reçu dernièrement, sous la forme de déclarations de réfugiés thibétains arrivant en Inde, de nouvelles preuves que la République populaire chinoise et son armée d'occupation continuent de dominer et de persécuter avec la même rigueur la population thibétaine.

On se souviendra qu'en mars 1959 l'attention du monde entier s'était portée sur la fuite du Dalaï Lama, Chef spirituel suprême du peuple thibétain et Chef temporel suprême de l'Etat, qui avait trouvé un asile politique en Inde.

Il devint alors évident que les Chinois, qui avaient occupé le Thibet en 1950, portaient gravement atteinte aux droits fondamentaux et aux droits civils des Thibétains. En conséquence, la Commission fit entreprendre une enquête sur la situation et publia en 1959 un rapport préliminaire intitulé « La question du Thibet et la primauté du droit ». La Commission estima que les faits mis en lumière au cours de cette enquête étaient suffisamment graves pour justifier la création d'une commission d'enquête juridique sur le Thibet, composée d'un certain nombre de juristes de divers pays jouissant d'une réputation indiscutable et chargée de faire toute la lumière sur la question. Le rapport de cette commission ainsi que ses conclusions ont été publiés par la Commission en 1960 sous le titre « Le Thibet et la République populaire chinoise ».

En 1950, après la première attaque du territoire thibétain par les forces de la République populaire chinoise, le Dalaï Lama avait demandé, mais sans succès, l'aide des Nations Unies. Il lança un nouvel appel après sa fuite en 1959.

L'Assemblée générale des Nations Unies se trouva ainsi amenée à adopter une résolution aux termes de laquelle elle se déclarait convaincue que le respect des principes de la Charte importe essentiellement à l'instauration de la paix dans le monde fondée sur la Primauté du Droit, et elle insistait pour que les droits fondamentaux de l'homme et la vie culturelle et religieuse distinctive de la population soient respectés au Thibet. Toutefois, la République populaire chinoise n'était nommée nulle part dans cette résolution.

Par une résolution adoptée en décembre 1961, l'Assemblée générale renouvela l'appel qu'elle avait formulé dans sa résolution de 1959 et demanda à nouveau « la cessation des pratiques qui privent la population thibétaine de ses droits et libertés fondamentaux, et notamment de son droit à disposer librement d'elle-même ». Il ressort des derniers témoignages dont dispose la Commission que ces résolutions n'ont eu aucun effet sur la politique générale ou les opérations poursuivies par la Chine au Thibet.

Le Dalaï Lama vient d'adresser un nouvel appel aux Nations Unies et le présent article a pour objet d'exposer et de résumer les dernières dépositions faites par des témoins oculaires dignes de foi.

Depuis 1960, de très nombreux réfugiés fuyant le Thibet sont arrivés en Inde, et le Bureau de Sa Sainteté le Dalaï Lama a transmis à la Commission des déclarations émanant de beaucoup d'entre eux, cultivateurs, nomades, commerçants, personnalités officielles, constituant un échantillonnage représentatif de la société thibétaine. Bien qu'ils n'aient pas répondu oralement à des questions posées au nom de la Commission, leurs déclaration, si elles sont véridiques, indiquent que les forces chinoises au Thibet continuent de tenir le peuple dans le même état de sujétion et d'oppression qui ressort du rapport de 1960. En considérant les traitements infligés aux Thibétains et dont le présent article fait état, il ne faut pas oublier qu'il s'agit d'un peuple soumis à la domination brutale d'un pouvoir étranger qui s'appuie sur une nombreuse armée d'occupation et qui exerce une autorité matérielle de fait sur la majeure partie de la population.

1. Les persécutions religieuses

La Commission d'enquête juridique avait constaté en 1960 l'existence de nombreux cas de persécution religieuse. En particulier, elle avait expressément conclu que le crime de génocide, selon la définition donnée par le droit international, avait été commis contre les Thibétains en tant que groupe religieux, les agresseurs ayant recouru aux deux méthodes de l'exécution des chefs religieux et du transfert forcé des enfants en Chine. La Commission d'enquête avait pris pour texte de référence la Convention sur le génocide adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1948.

Selon les derniers témoignages reçus, un grand nombre de moines, de lamas et d'autres personnalités religieuses continuent d'être maltraités et de périr sous la torture, les coups, ou des suites de la privation de nourriture et du travail forcé, tandis que les

enfants continuent d'être transférés de force en Chine, contre la volonté de leurs parents, pour être endoctrinés par les Communistes et privés d'éducation religieuse.

Les déclarations des réfugiés ont révélé de nombreux autres actes qui, de par leur nature même, semblent nettement avoir pour objet de supprimer toutes les formes de croyance, de pratiques et de culte religieux au Thibet. De nombreux monastères ont été détruits, abandonnés ou transformés en établissements militaires ou en établissements du Gouvernement chinois, des personnalités religieuses ont été emprisonnées, accusées d'être des réactionnaires, torturées, condamnées au travail forcé et soumises à diverses sortes de brutalités qui, parfois, les ont acculées au suicide; des moines et des religieuses ont été forcés de se marier ou de commettre d'autres actes contraires à leurs convictions religieuses; pour discréditer la religion, certains ont été mis au défi d'accomplir des exploits surhumains ou de déployer des forces surnaturelles, par exemple de survivre indéfiniment sans s'alimenter. Aucun culte d'aucune sorte n'est autorisé et toute manifestation extérieure du culte ou de la prière est sévèrement punie. Les objets sacrés et tous autres objets ou monuments ayant une signification religieuse ont été profanés ou détruits par les Chinois, ou confisqués.

En dehors de ces mesures, les autorités chinoises ont manifesté de diverses façons leurs intentions à l'égard de la religion. Une campagne de propagande ininterrompue a été entreprise à la fois verbalement et sous forme de publications, pour démontrer que la persistance de la foi religieuse et du culte démontrent la survivance d'idées réactionnaires et le refus de l'idéologie communiste et des thèses socialistes. Au cours de réunions publiques, des injures ont été proférées contre le Dalaï-Lama et la religion a été discréditée d'une façon générale.

En dépit de cette campagne, de nombreux témoignages montrent que le peuple s'efforce toujours de conserver sa foi par des moyens tels que la prière et l'offrande d'encens et l'exposition de drapeaux de prière, pratiques qui sont interdites par les Chinois.

2. Autres atteintes aux droits de l'homme

Les conclusions formulées par la commission d'enquête juridique de 1960, selon lesquelles la persécution religieuse violait les droits fondamentaux du peuple thibétain tels que les garantit la Déclaration universelle des droits de l'homme, demeurent toujours valables au vu des récentes constatations exposées ci-dessus.

Il est évident que depuis 1960, le mode de vie sous la domination chinoise ne s'est nullement modifié. La population ne jouit pas du droit de se gouverner elle-même par l'intermédiaire de représentants librement élus et responsables devant le peuple. Elle est privée de la plupart des autres droits et libertés de caractère social, civil, économique et privé. La transformation du mode de vie qui existait avant l'occupation chinoise, aboutissant au mode de vie actuel, s'est accompagnée et s'accompagne toujours de traitements injustes, inhumains et brutaux.

a) *L'administration et le Gouvernement*

Avant l'occupation du Thibet par les Chinois, le gouvernement était fondé, non pas sur la représentation populaire ou sur des principes démocratiques acceptés, mais sur la théocratie et la féodalité. L'autorité personnelle du Dalaï Lama, qui était Chef temporel en même temps que spirituel, était à la base du gouvernement thibétain et du mode de vie du peuple. Rien ne prouve que cette forme de gouvernement ait été contraire à la volonté de la majorité.

Les Chinois ont donné périodiquement l'assurance qu'un nouveau système de gouvernement local constitué par les répresentants librement élus du peuple serait établi. Quelques mesures ont été prises pour assurer l'élection de Thibétains à certains organes du gouvernement, mais les nouveaux témoignages reçus confirment que toute l'administration locale se trouve entre les mains des Chinois, aidés de certains Thibétains qui leur sont entièrement dévoués et que le gouvernement n'est pas vraiment représentatif. Lors des élections qui ont eu lieu jusqu'à présent, seules les personnes acceptées par les Chinois ont été autorisées à présenter leur candidature ou à accepter des charges publiques.

b) *La vie économique et commerciale*

Avant 1950, le système foncier qui prévalait au Thibet était de type féodal. La nécessité d'opérer des réformes avait certes commencé à se faire sentir, mais rien ne démontre l'existence d'un mécontentement ou d'une opposition généralisée à ce système. Les Chinois ont maintenant imposé de sévères restrictions à la propriété foncière et pris des mesures en vue de redistribuer les terres, le bétail, les récoltes et les produits agricoles, et d'instituer leur propriété collective. Des méthodes de culture différentes ont été imposées aux Thibétains. Les produits agricoles et le bétail des cultivateurs et des nomades sont strictement comptabilisés. La majeure partie des récoltes et une forte proportion des animaux

appartenant aux nomades ont été confisquées. Les cultivateurs doivent obtenir chaque année des rendements minimaux et sont tenus de payer de lourdes taxes, surtout en nature; les nomades sont obligés d'acquitter des impôts élevés sous forme de bétail, de beurre ou de laine, etc. Le défaut de paiement des impôts ou le fait de conserver du bétail ou des produits en sus de la quantité permise sont fréquemment sanctionnés par des peines sévères, voire par la confiscation des récoltes, des animaux et d'autres biens. Les vastes réserves de céréales que les Thibétains avaient coutume de conserver pour se prémunir de la famine ont été saisies et utilisées par les Chinois.

Des mesures ont été prises pour restreindre autant que possible le commerce privé, et le nombre des commerçants a considérablement diminué. Ceux qui continuent d'exercer leurs activités sont strictement contrôlés et doivent obtenir des Chinois des autorisations spéciales pour leur acheter les produits alimentaires et autres marchandises qu'ils revendront. Ils doivent acquitter des impôts élevés et ils n'ont pas la liberté de vendre ou de se déplacer à leur gré.

Le vaste mouvement de confiscation de produits alimentaires et de bétail semble avoir été motivé, d'après les témoignages reçus, par la nécessité de nourrir l'armée d'occupation et le très grand nombre de civils chinois qui se sont installés au Thibet, et aussi de ravitailler la Chine pour remédier aux pénuries qui s'y font sentir. Les personnes influentes et riches ont été destituées de leurs postes, leurs terres et leurs biens ont été confisqués et nombre d'entre elles ont été condamnées aux travaux forcés ou à des peines de prison. Les Chinois ont justifié ces mesures en disant que ces personnes représentaient des éléments réactionnaires. La politique chinoise à cet égard rappelle les mesures prises en vue de la réforme agraire par le Gouvernement populaire chinois en Chine après le succès de la révolution de 1949.

c) *La vie privée*

En dehors des mesures liées à la notion de la lutte de classes, un certain nombre d'éléments ont contribué à rendre la vie de tous les jours extrêmement pénible et, dans certains cas, intolérable pour tous les Thibétains. Les vastes confiscations de produits agricoles et de bétail que nous venons de mentionner se sont accompagnées d'un système très sévère de rationnement et de restrictions à la vente des produits alimentaires, qui a provoqué une pénurie de denrées et une disette généralisée. De très nombreuses confiscations

de biens ont été prononcées, ne laissant aux personnes visées que le minimum vital. De même, l'achat de vêtements a été rationné. Des peines graves et le travail forcé punissent les violations, réelles ou supposées, des règlements chinois qui s'étendent à la plupart des aspects de la vie quotidienne au Thibet.

Le régime chinois a également porté atteinte à un certain nombre de droits importants de caractère privé. Il ressort des témoignages reçus que des mariages forcés ont été célébrés entre des membres du personnel militaire et civil chinois et des femmes thibétaines, mesures destinées apparemment à favoriser l'assimilation. Les opérations de stérilisation déjà pratiquées sur des hommes et des femmes et signalées dans les précédents rapports de la Commission ont fait l'objet de nouvelles dépositions, et les Thibétains craignent qu'elles ne fassent partie d'un plan chinois visant à exterminer leur race.

L'occupation chinoise présente un autre aspect moins violent mais qui n'a rencontré aucun succès jusqu'ici: il s'agit d'une tentative pour forcer les Thibétains à abandonner leur costume national et à adopter les mœurs chinoises. Cette campagne a également entraîné un changement de nom pour certaines provinces, villes et routes, et la destruction de documents historiques relatifs à la culture, aux traditions et aux coutumes thibétaines.

Cette politique revêt encore un autre aspect, celui de l'endoctrinement systématique de l'idéologie communiste au moyen de réunions publiques où l'assistance est obligatoire, d'émissions radiophoniques, et de la main-mise sur tout l'enseignement.

Enfin, la création d'un grand nombre de bases militaires au Thibet, la construction de nouvelles installations et l'ouverture de routes stratégiques permettent aux Chinois de renforcer leur domination sur la population thibétaine et de l'astreindre au travail forcé pour le compte de l'armée.

Conclusions

L'exposé qui précède résume les déclarations accompagnées de documents qu'ont fourni trente-six réfugiés. En l'absence de preuves contraires, elles viennent à l'appui des conclusions de la Commission d'enquête juridique de 1960, et indiquent qu'aucune amélioration du sort tragique de la population thibétaine ne s'est produite depuis lors. Il est évident que ni les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, ni l'appel a la conscience de l'humanité n'ont eu d'effet sur la politique chinoise.

Il est toutefois encourageant de noter que le Gouvernement indien et le Gouvernement népalais, ainsi que des organisations philantropiques internationales, apportent une aide considérable aux réfugiés thibétains, dont le nombre atteindrait soixante mille, (dont six mille enfants en Inde seulement). Cette assistance vise notamment à permettre aux Thibétains réfugiés dans ces pays de conserver leur identité et leurs traditions nationales sans être nécessairement absorbés par d'autres nationalités. Il y a lieu de croire, cependant, que les réfugiés thibétains ne conservent aucun espoir d'être promptement rapatriés au Thibet.

Les autorités chinoises tentent de justifier leur action au Thibet en déclarant que des réformes économiques et politiques étaient indispensables dans ce pays. Bien que cette affirmation soit peut-être partiellement vraie, les méthodes employées par les Chinois pour les réaliser ne peuvent trouver de justification et sont absolument contraires à celles qui sont compatibles avec la notion de Primauté du Droit et soutenues par la Commission internationale de Juristes en vue d'améliorer la situation économique et sociale. La condition préalable de ces réformes est essentiellement la libre volonté de la population intéressée.

Les Chinois ont encore justifié leur invasion du Thibet par l'argument que ce pays a toujours constitué, à l'intérieur des frontières de la Chine, une minorité nationale jouissant simplement de l'autonomie locale et qu'il était devenu nécessaire de supprimer les forces impérialistes et réactionnaires qui s'étaient assuré l'autorité sur son territoire. Bien que la Commission d'enquête juridique ne se soit pas prononcé sur le statut juridique du Thibet, elle a estimé qu'à l'époque de l'invasion chinoise, ce pays jouissait au moins d'une indépendance de fait qui suffisait à en faire un sujet de préoccupation légitime pour les Nations Unies, même selon l'interprétation la plus restrictive de la clause de la Charte des Nations Unies visant l'ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat.

Il va de soi que la plupart des libertés proclamées par la Déclaration universelle des droits de l'homme, en particulier les droits civils, sociaux et économiques fondamentaux que le principe de la légalité s'attache à protéger, n'existent pas au Thibet soumis à la domination chinoise.

Seul, le temps pourra dire si la Primauté du Droit, au sens où cette notion garantit l'autonomie intérieure et les autres droits et libertés fondamentaux, sera rétablie au Thibet. Rien ne porte à le croire pour le moment. Nous croyons que les obligations découlant de la Charte des Nations Unies et les termes des résolutions

adoptées par l'Assemblée générale exigent qu'une assistance soit accordée au Thibet sans tarder davantage, pour prévenir l'apparition d'une situation qui pourrait conduire à l'absorption complète des Thibétains par les Chinois et à leur disparition en tant qu'entité ethnique distincte.

Jusqu'à présent, le Thibet était coupé de la plupart des pays du monde, aussi bien par la géographie que faute de communications. Il n'est cependant pas coupé de toute la famille humaine, dont les Thibétains forment partie intégrante. Il y a lieu d'espérer que le monde entier appuiera les Nations Unies dans l'effort auquel elles vont se livrer pour trouver une solution au problème du Thibet, et rendre au peuple de ce pays au moins quelques vestiges des droits et de la dignité inhérents à la personne humaine.

UNION SOVIÉTIQUE: LE DROIT DE PROPRIÉTÉ PERSONNELLE SUR LA MAISON D'HABITATION

C'est en 1917, dès de lendemain de son retour en Russie, alors qu'il venait de quitter la Suisse, que Lénine soumit à la Conférence du Parti bolchevique, réunie à St-Pétersbourg, la « thèse du 4 avril » qui devait devenir célèbre par la suite. L'une de ses propositions prévoyait la nationalisation de la totalité du sol appartenant à la propriété privée, le droit d'en disposer devant être concédé aux soviets locaux (« Conseils des délégués des travailleurs »). Le décret du Conseil des commissaires du peuple en date du 26 octobre 1917 devait ultérieurement abolir à jamais la propriété privée des terres et du sol. Cependant, les immeubles construits sur le sol ne se trouvaient pas visés par cette nationalisation. Le décret du 12 décembre 1917 interdit aux propriétaires d'immeubles de disposer de leurs maisons de quelque manière que ce soit (vente, hypothèque, etc.). Le 20 août 1918, le Comité exécutif central — selon la Constitution de 1918 organe suprême de l'Etat en matière de législation, d'administration et de contrôle — promulgua un décret aux termes duquel toutes les maisons dont la valeur dépassait une certaine limite à fixer par le soviet local devenaient propriété publique, et ce dans toutes les villes de plus de 10 000 habitants. Au demeurant, les soviets locaux pouvaient, avec

l'assentiment du Conseil des commissaires du peuple, rendre ce décret applicable également dans les villes moins importantes, c'est-à-dire dans les agglomérations comptant moins de 10.000 habitants. Il fut fréquemment fait usage de cette faculté pendant les prémieres années qui suivirent la Révolution d'octobre. L'expropriation des propriétaires d'immeubles et de leurs créanciers hypothécaires, appliquée sur une grande échelle, permit la création du « Fonds d'Etat pour le logement », qui devint la pierre angulaire du régime de l'habitat soviétique.

La politique soviétique du logement et la législation y relative ont connu de notables changements de 1918 à nos jours. Pendant la période de la NEP, particulièrement au cours des années 1921 à 1924, de nombreuses maisons de proportions modestes furent rendues à leurs propriétaires, le terrain restant toutefois propriété publique. Une ordonnance du 19 avril 1924 introduisit le fondement juridique nécessaire pour la création de coopératives de logement. Ces associations construisirent des immeubles relativement importants, sur lesquels les coopérateurs acquirent un « droit de propriété collective ». A côté du Fonds d'Etat pour le logement surgit alors un Fonds collectif du logement. Mais comme ces deux fonds n'arrivaient pas à satisfaire à la demande le droit portant autorisation de construire fut instauré relativement de bonne heure — en 1921 — pour favoriser l'initiative privée en matière de construction. Ce droit était réglementé par un contrat passé entre un particulier et le soviet local et consistait en l'octroi, moyennant loyer, d'un permis de construire sur une parcelle de sol public. L'autorisation était accordée pour une durée de 50 à 65 ans, selon la nature du matériau utilisé pour la construction. A l'expiration de cette période, la maison revenait à la commune, qui devait en acquitter le prix au titulaire du permis.

L'institution de l'autorisation de construire constitua tout d'abord un bienfait pour la classe moyenne. Par la suite, elle fut souvent exploitée aux fins d'acquisition de revenus non fondés sur le travail — par exemple par la fixation de loyers trop élevés — pratique violemment stigmatisée en Union Soviétique. C'est pourquoi le Comité exécutif central et le Conseil des commissaires du peuple, dans une ordonnance du 17 octobre 1937 promulguée de concert, apportèrent des restrictions « en ce qui concerne le maintien du Fonds du logement et l'amélioration de l'habitat dans les villes ». De nombreux privilèges disparurent. L'interdiction de dépasser une marge de 20% par rapport au taux extrêmement bas des loyers pratiqués pour les immeubles d'Etat jeta le discrédit sur l'autorisation de construire, qui tomba en désuétude.

La Constitution de l'URSS actuellement en vigueur, adoptée le 5 décembre 1936 (sous Staline), stipule en son Article 10 que « le droit de propriété personnelle des citoyens . . . sur la maison et l'équipement domestique accessoire. . . est protégé par la loi ».

A partir de 1939, certaines catégories professionnelles de la société soviétique reçurent le droit de construire des maisons individuelles. Le 21 juillet 1945, une ordonnance « sur l'amélioration des conditions de logement des généraux et officiers âgés ayant servi plus de 25 ans dans l'armée » prévoyait que cette catégorie professionnelle, ainsi que, détail significatif, les membres des organisations du Service de la sécurité d'Etat, pouvaient recevoir pour une durée illimitée et gratuitement des parcelles de terrain destinées à la construction de maisons individuelles. Le 10 mars 1946, les membres de l'Académie bénéficiaient à leur tour du même privilège aux termes d'une ordonnance du Conseil des commissaires du peuple « sur les mesures concernant la construction de villas pour les membres de l'Académie ». Le recrutement d'employés et d'ouvriers à destination de l'Oural et de l'Extrême-Orient fut favorisé du fait de l'autorisation accordée aux travailleurs de construire de petites maisons individuelles dans ces régions.

Enfin, l'ukase du Présidium du Soviet suprême de l'URSS en date du 26 août 1948 conférait sur une grande échelle et sans aucune discrimination « le droit aux citoyens de construire et d'acheter des maisons individuelles pour leurs propres besoins ». Le même ukase abolissait l'institution désormais périmée du permis de construire et accordait « à chaque citoyen et citoyenne le droit d'acquérir ou de construire, en ville ou dans les quartiers suburbains, à titre de propriété personnelle, une maison de un ou deux étages, a concurrence de cinq pièces ». Le soviet local attribuait au citoyen désireux de construire une parcelle de terrain public dont il gardait la jouissance pour une période de durée illimitée, l'Etat conservant la nue propriété du sol. La superficie des parcelles cédées par les villes et les communes fut fixée de 300 à 600 m² en ville et de 100 à 1200 m² à la campagne. Un arrêté complémentaire du 18 août 1958 limita à 60 m² la surface habitable de chaque maison individuelle, non compris la cuisine, la cave et les autres locaux de servitude. Les Codes civils des diverses républiques de l'Union et les principes fondamentaux du Code civil tant de l'URSS que des républiques fédérées contiennent, en 1961, de nouvelles dispositions restrictives. C'est ainsi qu'un citoyen soviétique, sa femme et ses enfants mineurs ne peuvent posséder qu'une seule maison, soit une maison par famille. En outre, les mutations (vente, achat) touchant une maison individuelle ne

peuvent intervenir qu'à raison d'une fois tous les trois ans. Les contrats juridiques passés en infraction aux dispositions mentionnées et à toutes autres prescriptions éventuelles sont nuls et de nul effet. Les sommes reçues par les parties contractantes reviennent à l'Etat.

La location d'une maison est autorisée en raison de la pénurie de logements (article 25 des principes fondamentaux du Code civil de l'URSS et des républiques de l'Union). La Cour suprême de justice de l'URSS va même jusqu'à trouver légitime le fait que le propriétaire d'une maison loue l'espace habitable excédant ses besoins personnels. En revanche, elle déclare la location illégale lorsque le loyer exigé a un caractère spéculatif, car, dans ce cas, la propriété privée n'est pas utilisée pour la satisfaction de besoins personnels, mais à des fins de lucre.

Afin de lutter contre la pénurie de logements, la Banque d'Etat et la Banque fédérale pour les investissements immobiliers commencèrent, à partir de 1948, à mettre des crédits relativement importants à la disposition de la construction privée. Le nombre des maisons d'habitation construites avec l'aide de crédits de l'Etat s'est élevé à 228.887 en 1956 et à 364.610 en 1958. Les crédits accordés comportaient un intérêt de 2% — porté à 3% en cas de retard — et étaient remboursables en sept ans. Ils ne devaient pas, en principe, dépasser 50% du coût de la construction. Les médecins, les professeurs et d'autres personnes appartenant à des catégories professionnelles déficitaires ont bénéficié de crédits pouvant atteindre 70% du coût prévu; dans certaines régions rurales, ce taux a même été porté, dans certains cas, à 100% en faveur des membres de l'enseignement.

L'ukase du 26 août 1948 a entraîné un accroissement constant de l'activité privée en matière de construction. Les statistiques relatives au nombre des contrats passés dans la RSFSR pour l'affectation de terrains aux fins de la construction privée fournissent les indications suivantes:

1951 — 128.059 contrats
1953 — 138.502 »
1955 — 146,960 »
1957 — 216.039 »

Durant toute la période qui va de 1948 à 1959 environ, la juridiction et la littérature juridique ont témoigné l'une et l'autre d'une attitude nettement favorable envers la propriété, la pratique des tribunaux et la doctrine reflétant les efforts entrepris par la

classe dirigeante et la nouvelle classe moyenne pour assouplir les restrictions imposées par la loi à la propriété personnelle des maisons d'habitation et des logements. C'est ainsi que furent admises des entorses au principe selon lequel une famille ne pouvait posséder plus d'une maison. L'acquisition d'une seconde demeure tant par mariage ou donation que par suite d'une succession légale ou testamentaire fut déclarée légitime. En outre, chaque famille eut le droit, en pratique, de posséder une maison de campagne en plus de sa maison principale, cette mesure se justifiant par le fait que les deux habitations répondaient à la satisfaction de deux besoins différents du travailleur, savoir la nécessité de se loger et celle de se reposer.

La législation relative à la construction, l'acquisition et la cession de maisons d'habitation privées, en 1948, renforça considérablement les « tendances au particularisme économique » que recèle également la poitrine de l'*homo sovieticus*. Ces tendances se sont même accusées au point de dépasser les limites tracées par les dispositions réglementaires et la pratique des tribunaux. Le « droit du citoyen de construire et d'acquérir des maisons individuelles pour ses besoins personnels » a été — selon les critères soviétiques — abusivement exploité. La spéculation a gagné du terrain. Les exemples suivants illustrent les infractions les plus fréquentes relevées dans le domaine de l'habitat privé (ces cas ont été signalés dans des études de Rainer Lucas et de László Révész, sur la base d'informations et d'articles parus dans la presse soviétique:

> Certains fonctionnaires influents ayant reçu successivement plusieurs terrains à bâtir firent construire des maisons sur ces parcelles pour les revendre avec un bénéfice considérable. Selon le journal « Zarja Wostoka » du 23 juillet 1960, des fonctionnaires qui avaient fait construire des maisons individuelles pour 29.000 roubles les ont revendues 130.000 roubles aussitôt achevées. De nombreuses familles possédaient deux ou trois maisons et les parcelles atteignaient parfois une superficie de 3.000 à 4.000 m². Certaines parcelles ont été arbitrairement prélevées sur le domaine des kolkhozes, des sovkhozes et des soviets locaux, aux fins de construction. Des maisons ont été construites sans permis ou en infraction aux dispositions légales sur le volume de logement autorisé; on cite par exemple des immeubles privés comportant 10 à 12 logements. Au lieu d'être utilisés pour la satisfaction de besoins personnels, un certain nombre de maisons et de terrains ont été exploités à des fins de lucre (location des logements ou affermage des terrains à des taux spéculatifs).

Cependant, les infractions à la loi dont nous venons d'indiquer la nature n'ont que partiellement contribué à mettre un terme à la politique pratiquée par l'Union soviétique pour favoriser l'accession à la propriété de l'habitat. Un autre facteur a fait pencher la balance, savoir « le fait que la maison était devenue le centre de la vie morale et familiale en même temps que le foyer de l'existence personnelle

du citoyen soviétique, loin du Parti et du komsomol. C'est là que prenait naissance le principe d'un antagonisme entre l'individu et la société, d'une indifférence à l'égard de la vie communautaire (Rainer Lucas). Le foyer individuel favorise l'évolution de la sphère privée, libérée de la contrainte sociale, dans une mesure incompatible avec l'idée directrice de la socété communiste. Depuis le 22me Congrès du Parti (1961) le passage de la société socialiste étatisée à la société communiste « non étatique » est la grande préoccupation du Parti communiste de l'URSS. Indépendamment de l'accumulation des infractions à la loi et de l'extension de la spéculation, c'est cette nouvelle orientation idéologique qui explique la volte-face de la politique de libéralisation suivie de 1948 à 1959 dans le secteur du logement.

A partir de la fin de l'année 1960, on commença par réduire constamment les crédits accordés a la construction de logements privés. En 1963, la Presse soviétique ne parlait plus que du soutien octroyé aux constructions d'Etat et des coopératives.

L'année 1962 marque le point de départ d'une campagne systématique contre la propriété personnelle de maisons d'habitation et de logements. A cette occasion, certaines dispositions législatives (ukases) furent mises en vigueur, tandis que la Cour suprême de l'Union soviétique rendait des arrêts prononçant l'expropriation sans indemnité de certaines catégories de propriétaires de maisons d'habitation.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, les tribunaux et la doctrine avaient — en dérogation à la règle stipulant qu'une seule et même famille ne doit pas posséder plus d'une seule maison — autorisé l'acquisition de nouvelles maisons par suite de mariage, de succession ou de donation. Un ukase du Présidium du Soviet suprême, en date du 26 juillet 1962, prescrit que la seconde maison et toute maison supplémentaire devront désormais être vendues dans le délai d'un an. Si les efforts du vendeur n'aboutissent pas, il y a lieu d'ordonner une vente aux enchères. Si aucun acquéreur ne se présente, la maison revient à l'Etat, qui n'est tenu à aucune indemnité.

Des mesures plus strictes sont prises à l'encontre des propriétaires de maisons qui:

1. ont été construites au moyen de fonds ne provenant pas de revenus du travail;
2. dépassent la superficie maximale de 60 m² prescrite;
3. sont utilisées en contradiction avec les dispositions portant destination de la propriété privée.

Durant l'été 1962, toutes les républiques de l'Union ont promulgué des ukases presque mot pour mot identiques stipulant la confiscation sans indemnité aux propriétaires, des maisons construites ou achetées au moyen de fonds ne provenant pas des revenus du travail. Les Comités exécutifs des soviets locaux doivent charger des commissions spéciales d'enquêter sur les moyens qui ont servi à la construction ou à l'acquisition de maisons privées. A cet effet, il s'agit de déterminer en premier lieu et le montant des revenus du propriétaire en question, et le prix de revient de la maison. Si la commission d'enquête aboutit à cette conclusion que la construction de la maison a été financée par des ressources ne provenant pas du travail ou par des fonds publics détournés de leur utilisation légale, le cas est porté devant le tribunal de district ou de ville compétent, et cela à la requête du Comité exécutif du soviet local. Si les juges estiment que les conclusions de la commission d'enquête sont fondées, le propriétaire est exproprié sans indemnité et la maison est attribuée au Fonds d'Etat pour le logement, le cas échéant à un kolkhose, à une coopérative ou à une organisation de caractère social. Le tribunal peut astreindre le nouvel acquéreur à abandonner à l'ancien propriétaire une superficie correspondant à la norme de logement fixée dans son cas particulier, afin qu'il ne devienne pas sans abri.

Tant que la construction de logements privés fut favorisée par l'Etat, les autorités se soucièrent fort peu ou pas du tout des dimensions des maisons individuelles. Aussi construisit-on de nombreuses maisons qui dépassaient les dimensions maximales de 60 m² autorisées, pour atteindre souvent le double et même le triple de cette superficie. On invoque aujourd'hui les dispositions des articles 5 et 25 des principes fondamentaux du Code civil de l'URSS et des républiques fédérées pour prononcer l'expropriation sans indemnité, tandis que les anciens propriétaires se voient offrir des logements d'Etat.

Enfin, les maisons d'habitation font l'objet d'une confiscation sans indemnité, soit lorsqu'elles sont utilisées en contradiction avec leur destination, soit lorsqu'elles permettent à leur propriétaire de se procurer des ressources autres que des revenus du travail (location à un taux supérieur au taux légal). Cette mesure se fonde sur l'article 5 des principes fondamentaux du Code civil, qui n'autorise qu'une utilisation correspondant à la destination de l'immeuble et à la satisfaction des besoins personnels.

Cependant, ainsi qu'on peut s'en rendre compte par la lecture de la Presse soviétique, les autorités chargées de l'exécution de la

nouvelle législation négligent fréquemment çà et là de déployer le zèle que la direction du Parti et de l'Etat attend d'elles. Le soviet de district de la capitale kirghize de Frounze, par exemple, s'est vu reprocher de n'avoir demandé l'expropriation que de 6 maisons au total, bien que la commission d'enquête ait dressé une liste de 56 maisons devant tomber sous le coup de cette mesure. D'autres exemples, illustrant l'indifférence et l'hostilité tant de la population que des organes du Parti, de la milice, du Parquet et des soviets à l'égard de la campagne contre les propriétaires de maisons, ont été cités dans des articles publiés dans la revue « Kommunist » du 5 juillet 1963 et dans le journal officieux « Izvestia » du 9 juillet 1963.

Sous le signe de l'édification de la société communiste et en vue de socialiser la vie personnelle, on construit aujourd'hui systématiquement de grands blocs comportant des cuisines communes et d'autres installations collectives, selon les prototypes prescrits. Dans le numéro de juillet de la revue « Novyi Mir », le célèbre théoricien de l'économie nationale, S. Strumilin, s'est exprimé en ces termes au sujet du mode de vie régnant dans la société communiste : « A chacun selon ses capacités, à chacun selon ses besoins. Le foyer domestique disparaît de la famille, supplanté par la vie en commun ; les grands blocs abritent une masse de gens liés par les incidents de la vie quotidienne. Les besoins de l'individu doivent être satisfaits par la répartition des biens du fonds social ».

Les perspectives décrites par Strumilin et d'autres auteurs reprennent en dernière analyse les idées de Engels. On sait que dans son ouvrage sur « l'origine de la famille, de la propriété privée et de l'Etat », Engels rend précisément la famille et aussi la maison individuelle responsables de l'apparition de la société de classe et de ses manifestations secondaires, qui réapparaîtront sans cesse, logiquement et nécessairement, tant que subsisteront la maison individuelle et la famille, bref la sphère privée de l'individu, laquelle est toujours inévitablement à l'origine de la redoutable opposition entre l'individu et la société.

Les diverses réformes juridiques qui ont été accomplies en Union soviétique depuis le 20e Congrès du Parti (1956) ont sensiblement accru les garanties et amélioré la position du citoyen à l'égard de l'appareil répressif et policier de l'Etat. La protection consécutive à cette extension de la sphère privée de l'*homo sovieticus* se trouve neutralisée par les graves atteintes que la nouvelle politique du logement porte à l'intégrité de la vie privée.

PUBLICATIONS RÉCENTES DE LA COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES

Revue de la Commission Internationale de Juristes

Tome V, nº 2 (hiver 1964): Le principe de la légalité socialiste; Rapport sur la mise en liberté avant jugement en Suède, au Danemark, en Angleterre et en Italie; Justice et sûreté de l'Etat; Les droits civils aux Etats-Unis et la loi de 1964 (1re et 2me parties); Le principe de la Légalité dans la République de Somalie; La notion de "Rule of Law": sa portée est-elle générale ou limitée au monde anglo-saxon?; Revue des livres.

Bulletin de la Commission Internationale de Juristes

Numéro 20 (Septembre 1964): Divers aspects de la Légalité: Brésil, Cameroun, Canada, Chili, République populaire de Chine, Europe de l'Est, Gambie, Irlande et Tanganyika.

Nouvelles de la Commission Internationale de Juristes

Numéro 15 (février 1964): Nomination d'un nouveau secrétaire général. Membres de la Commission. Missions et déplacements. Observateurs. Communiqués de presse. Nations Unies. Concours organisé par la Commission. Renseignements administratifs. Publications. Cycles d'étude pour étudiants en droit.

ÉTUDES SPÉCIALES

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

Congrès africain sur la Primauté du Droit (juin 1961): Rapport sur les travaux du Congrès tenu à Lagos (Nigéria) du 3 au 7 janvier 1961. Première conférence africaine sur la Primauté du Droit.

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

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

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

Cuba et la Primauté du Droit (novembre 1962): Chronologie sommaire de l'histoire de Cuba. Le pays, l'économie et la population. La législation constitutionnelle. Le droit pénal et la procédure pénale. Dépositions de témoins.

Rapport sur les événements survenus à Panama du 9 au 12 janvier 1964

Rapport rédigé par le comité d'enquête nommé par la Commission internationale de Juristes.

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