

*POUR LA PRIMAUTÉ
DU DROIT*

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

TABLE DES MATIÈRES

DIVERS ASPECTS DE LA LÉGALITÉ

Afrique du Sud	1	Burundi	12
Allemagne (République démocratique)	3	Etats-Unis	21
Berlin	8	Mali	30
		Maroc	38

N° 16

JUILLET 1963

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

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

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

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

LA LOI INSTITUANT LE « JUGEMENT SANS PROCÈS » EN AFRIQUE DU SUD

En juin 1962 le gouvernement de l'Afrique du Sud avait promulgué la loi « portant modification à la législation nationale », que l'on a surnommée *Sabotage Act* (loi sur la répression du sabotage). Dans le n° 14 du *Bulletin*, nous avons fait valoir que cette loi portait atteinte à des nombreuses exigences fondamentales du Principe de la Légalité. Depuis son adoption de nouveaux actes de violence ont été commis en Afrique du Sud, et une nouvelle organisation terroriste connue sous le nom de *Pogo* a fait son apparition. Le 22 avril 1963, un nouveau projet de loi « portant modification à la législation nationale » et attribuant à l'Exécutif des pouvoirs extraordinaires fut soumis aux Chambres par le ministre de la Justice, M. Vorster, qui affirma que les mesures projetées par le gouvernement étaient commandées par le souci de la sécurité de l'Etat. Les Chambres examinèrent et adoptèrent en toute hâte ce projet, qui reçut force de loi le 2 mai.

Surnommée par ses adversaires le *No-Trial Act* (loi instituant le jugement sans procès), la nouvelle loi crée plusieurs infractions nouvelles, dont deux sont passibles de la peine de mort. En vertu de l'article 5 de la loi, tout individu qui à un moment quelconque a résidé en Afrique du Sud et qui, d'un lieu situé en dehors du territoire de la République, a recommandé ou encouragé toute action tendant à changer par la violence « des institutions politiques, sociales ou économiques ou des installations industrielles » avec l'aide d'« un gouvernement étranger ou d'une organisation ou d'une institution étrangère ou internationale » se rend coupable d'une infraction passible au maximum de la peine de mort et au minimum de cinq ans d'emprisonnement.

Le même article déclare coupable de crime et passible de la peine de mort tout individu qui a :

en dehors du territoire de la République, suivi un entraînement ou recueilli des informations de nature à favoriser l'accomplissement de l'un des objectifs du communisme ou de toute institution déclarée illégale...

à moins que cet individu ne puisse prouver qu'il n'a pas suivi de tel entraînement ou recueilli de telles informations. Cette infraction est passible au minimum de cinq ans d'emprisonnement. Il s'agit là d'infractions d'une qualification incroyablement étendue, surtout si on s'avise que la législation sud-africaine désigne pratiquement sous le nom de « communisme » toute opposition politique au gouvernement.

Certains des articles de la nouvelle loi ressemblent étrangement à ceux de la loi sur la répression du sabotage. C'est ainsi que les formes de punition applicables aux jeunes délinquants sont expressément exclues lorsque l'affaire a un caractère politique, que l'*Attorney General* peut ordonner des procès sommaires « dans l'intérêt général », et que la charge de la preuve incombe à l'inculpé dans les affaires à caractère politique.

Il importe d'appeler l'attention du lecteur sur trois nouveaux changements apportés à la procédure.

1) Aux termes de l'article 17 de la loi, tout officier de police peut arrêter sans mandat un individu qu'il a des raisons de soupçonner d'avoir commis certaines infractions politiques ou d'être informé de telles infractions. Il peut alors garder cet individu en état de détention pour le soumettre à des « interrogatoires » pendant une période de 90 jours. Pendant cette période le suspect peut être mis au secret le plus absolu, sauf qu'il doit recevoir une fois par semaine la visite d'un magistrat. Nulle autre personne n'est admise à la voir — ni son conjoint, ni ses enfants, ses parents ou son avocat — sans l'autorisation de la police. De plus cette période de 90 jours n'est pas un maximum, car le suspect peut être arrêté de nouveau et détenu pour une autre série d'interrogatoire de 90 jours, « à moins qu'il n'ait répondu de façon satisfaisante à toutes les questions posées ». Enfin, l'article 17 (3) dispose que :

Aucun tribunal n'aura compétence pour ordonner l'élargissement du détenu ; seul le ministre peut, à sa discrétion, ordonner son élargissement.

Toutefois, au cours des débats devant les Chambres, le ministre accepta un amendement d'après lequel les dispositions de cet article cesseraient d'avoir effet à la date du 30 juin 1964. Un additif prévoit toutefois que le président de la République peut en prolonger les effets à sa discrétion pour d'autres périodes dont chacune ne dépassera pas douze mois.

2) Aux termes de l'article 4 de la loi le ministre de la Justice peut, « à sa discrétion », ordonner qu'un individu qui a accompli la durée totale de la peine d'emprisonnement à laquelle il avait été condamné pour une infraction de caractère politique soit maintenu en prison. Le texte original du projet de loi ne prévoyait aucune limite à la durée de cette détention supplémentaire. Au cours des débats devant les Chambres, le ministre accepta un amendement aux termes duquel cette disposition cesserait elle aussi d'avoir effet au 30 juin 1964, le ministre pouvant demander aux Chambres de prolonger de temps à autre par voie de résolution les effets de cette disposition, pour des périodes supplémentaires ne dépassant pas douze mois. En pratique donc, la détention supplémentaire peut être d'une durée illimitée et semble dépendre du bon vouloir du ministre. L'analogie entre cette mesure et celle qui était en vigueur dans les pays communistes à l'époque stalinienne est frappante :

dans les deux cas on envoie dans des camps de travail des prisonniers qui ont purgé leur peine.

3) L'article 14 de la loi donne un caractère rétroactif à certaines infractions pénales. Pour autant que l'on sache, c'est la première fois que le Parlement d'Afrique du Sud adopte des dispositions législatives de cette nature. Le président est autorisé à déclarer par voie de proclamation telle ou telle organisation illégale, et ce avec effet à compter du 8 avril 1960. Le résultat est qu'en vertu de la loi sur la répression du communisme, une personne peut être inculpée rétroactivement de délits en rapport avec des organisations illégales, même si ces organisations étaient légales à l'époque. De plus, la loi dispose qu'« aucun tribunal n'aura compétence pour se prononcer sur la validité d'une proclamation émise en vertu du présent alinéa. »

On pourrait encore trouver à redire à d'autres dispositions de cette loi. C'est ainsi que le receveur d'un bureau de poste est désormais autorisé à intercepter et à confisquer des lettres, paquets et télégrammes s'il a des raisons de soupçonner que ce courrier est en rapport avec une infraction quelconque. Précédemment cette mesure était subordonnée à une autorisation écrite donnée aux autorités postales par le ministère public.

Nous concluerons en soulignant l'importance de cette tendance du législateur sud-africain à se passer de l'intervention des tribunaux. Elle apparaît notamment dans les articles 14 et 17 (3) de la loi en question. L'Exécutif s'arroge des attributions que le Principe de la Légalité voudrait réserver au pouvoir judiciaire. Il appert d'autre part que lorsqu'il s'agit d'infractions de caractère politique, cette loi permet à l'Exécutif de priver systématiquement l'individu des sauvegardes essentielles qui lui sont reconnues à l'ordinaire.

Quiconque douterait encore que l'Afrique du Sud soit devenue un Etat de police ne peut plus, en présence d'une législation comme celle qui vient d'être analysée, conserver aucun doute.

LA RÉFORME JUDICIAIRE EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE ALLEMANDE

Il est bien connu que la doctrine communiste de l'Etat rejette le principe de la séparation des pouvoirs. L'Etat communiste fondé sur la dictature du prolétariat organise les pouvoirs publics selon le principe

de la concentration des pouvoirs, lequel est incompatible notamment avec le principe de droit public de l'indépendance des juges. Il s'ensuit que la doctrine communiste de l'Etat exige aussi du juge qu'il se montre résolument partisan; c'est dire que le juge se voit contraint de prendre en premier lieu pour règle les décisions et les mesures édictées par le parti communiste qui, dans la dictature du prolétariat, prévaut contre l'Etat. C'est ainsi que la République démocratique allemande exige des juges et procureurs qu'ils « rendent des décisions partisans en tant que responsables politiques », car « plus ils exercent leur importante fonction de manière partisane, plus chaque acte d'accusation, chaque plaidoyer et chaque jugement gagnera en force de persuasion auprès des masses » (déclarations conjointes de Hilde Benjamin, ministre de la Justice de la R.D.A., et Ernst Melsheimer, procureur général de la R.D.A., tirées d'un article intitulé *Dix ans de justice démocratique en Allemagne*).

La dépendance du juge à l'égard de la direction politique a été institutionnalisée d'une manière particulièrement évidente par la récente réforme judiciaire de la R.D.A. Cette réforme s'appuie sur l'ordonnance du Conseil d'Etat « sur les tâches fondamentales et la procédure des organes judiciaires », ratifiée le 17 avril 1963 par l'Assemblée populaire (Parlement). Celle-ci adopta en même temps quatre lois inspirées de ladite ordonnance: la loi sur la constitution des tribunaux de la R.D.A., la loi sur le parquet de la R.D.A., la loi modifiant et complétant les dispositions pénales et la procédure d'instruction criminelle, et enfin la loi modifiant et complétant le code du travail.

Pour rendre plus intelligible le statut singulier de la Cour suprême de la R.D.A. au regard du droit public, statut qui sera analysé plus loin, il est nécessaire de rappeler tout d'abord la place que tient le Conseil d'Etat en droit constitutionnel et les compétences qui lui sont attribuées. Après la mort de Wilhelm Pieck, premier président de la R.D.A., la fonction de président de la République fut remplacée par le Conseil d'Etat de la R.D.A. en vertu de la loi du 12 septembre 1960. Le Conseil d'Etat ne s'est pas contenté de reprendre les fonctions principalement représentatives du chef de l'Etat. Il est également habilité « à donner des interprétations des lois ayant force obligatoire générale »; il peut rendre en toute indépendance « des décisions ayant force de loi », prendre des décisions fondamentales sur les « questions de défense et de sécurité du territoire », ratifier « les ordonnances fondamentales du Conseil national de la Défense » qui est élu par lui, etc. Le Conseil d'Etat est en réalité l'organe public le plus puissant. Son président est le premier secrétaire de la SED (parti communiste de la R.D.A.). Il existe une union personnelle étroite entre le Conseil d'Etat et les organes de pointe de la SED. Le Conseil des ministres, qui selon la Constitution devrait être « le gouvernement de la République », c'est-à-dire l'organe exécutif suprême, s'est trouvé relégué au second plan après la création de ce Conseil d'Etat.

Organisation et compétences de la Cour suprême de la R.D.A.

La Cour suprême est l'organe le plus élevé de l'appareil judiciaire. C'est à elle qu'incombe l'orientation de la jurisprudence de tous les tribunaux (tribunaux de district et de cercle, tribunaux du travail, tribunaux militaires). Voici comment, à propos des attributions nouvelles de la justice formulées au § 2 de la loi sur la constitution des tribunaux, Otto Gotsche, secrétaire du Conseil d'Etat, qui fut de 1950 à 1960 conseiller privé et chef du secrétariat de Ulbricht, s'est exprimé lorsque la réforme de la justice est venue en discussion devant le Parlement:

C'est un fait que la jurisprudence des tribunaux se fonde sur les lois et les décisions de l'Assemblée populaire, sur les ordonnances et décisions du Conseil d'Etat, ainsi que sur d'autres normes juridiques; c'est également un fait que cette jurisprudence favorise le règlement de toutes les questions de droit public qui se posent à propos de l'édification intégrale du socialisme, contribue particulièrement au développement et à l'orientation des rapports socialistes entre les citoyens et la société, leur Etat et leurs compatriotes, à la protection de l'ordre socialiste en matière politique et économique, à la garantie et à la reconnaissance des droits, et finalement sert les intérêts protégés par la loi. *La justice contribue donc au développement systématique des forces productives, au renforcement de la capacité de production socialiste et à la réalisation des lois objectives de l'évolution sociale...* (passage censuré par l'auteur)...

Une grande importance doit être attribuée dans ce contexte au fait que la loi sur la constitution des tribunaux dont est saisie cette Assemblée reconnaît désormais que les tribunaux sont obligés de s'occuper régulièrement des problèmes de l'évolution sociale, des tâches de l'édification intégrale du socialisme, de l'extension de la jurisprudence et du développement de la criminalité, et sont par conséquent contraints d'en tirer les conclusions qui s'imposent pour administrer la justice. Cette obligation est complétée par la constatation que les tribunaux doivent s'appuyer sur les connaissances et les expériences des organes responsables en matière d'administration publique et d'économie et des institutions scientifiques.

Les diverses fonctions de la Cour suprême sont réparties entre quatre organes: le plénum, le présidium, les collèges et les chambres.

Le *plénum* est la formation la plus élevée de la Cour. Il comprend le président, le vice-président, tous les juges et assesseurs de la Cour suprême, les présidents des tribunaux militaires supérieurs, ainsi que les présidents des tribunaux de district (les tribunaux de district sont les tribunaux intermédiaires, tandis que les tribunaux de cercle sont situés à l'échelon inférieur de la hiérarchie). Le plénum est chargé d'orienter la jurisprudence de tous les tribunaux ainsi que l'activité du présidium et des collèges de la Cour suprême. A cette fin, sur requête du président de la Cour suprême, du procureur général ou du ministre de la Justice, il donne des directives et rend des décisions.

Le *présidium* est appelé à orienter la jurisprudence de tous les tribunaux entre les sessions du plénum. Il comprend le président, le vice-président, quelques juges et assesseurs choisis parmi les différents collèges, et le chef du corps de l'inspection de la Cour suprême. Le corps de l'inspection a pour tâche de soutenir, surveiller et exploiter

l'activité des tribunaux de district et de cercle; sa fonction, qui comporte par exemple le pouvoir de faire des recommandations touchant les peines à infliger dans des cas concrets, était avant la réforme exercée par le ministère de la Justice. Relèvent de la compétence du présidium notamment la direction des collèges et la cassation des décisions définitives rendues par les chambres de la Cour suprême, les présidiums des tribunaux de district et les pléniums des tribunaux militaires.

La cassation est une voie de recours exceptionnelle grâce à laquelle tout jugement pénal ou civil ou toute autre décision judiciaire ayant acquis force de chose jugée peuvent être attaqués par le procureur général ou par le président de la Cour suprême, dans le délai d'un an après la date à laquelle la décision a acquis force de chose jugée, lorsque la décision a été prise « en violation de la loi » ou « en contradiction flagrante avec l'équité ». Les parties au procès, par exemple les personnes privées, ne sont pas habilitées à former des recours en cassation, parce que la cassation « n'a pas été instituée dans l'intérêt des parties, mais exclusivement dans celui de la collectivité et pour casser les jugements défectueux ». Les décisions des autres tribunaux doivent se trouver de ce fait indirectement orientées. Cependant quiconque (par exemple un fonctionnaire de la SED) n'est pas satisfait d'un jugement du tribunal qu'il estime contraire à la politique du parti peut former un recours en cassation auprès du président de la Cour suprême ou du procureur général. Voici les déclarations édifiantes faites à ce propos par le D^r Heinrich Toeplitz, président de la Cour suprême et député à l'Assemblée populaire, à l'occasion de la discussion de la réforme judiciaire devant le Parlement: « Je suis en mesure d'informer l'Assemblée populaire que le chiffre de ces suggestions (initiatives de renvois en cassation) s'est sensiblement accru en 1962 par rapport à 1961. Cette augmentation est due au fait que le Conseil d'Etat s'est occupé des questions judiciaires et des publications qui s'y rattachent. De même, le chiffre des renvois en cassation enregistrés par le président de la Cour suprême sur la base de ces suggestions a triplé en 1962 par rapport à 1961. Cela prouve, d'une part que beaucoup de jugements défectueux sont encore rendus, mais aussi qu'avec l'aide de la cassation la Cour suprême est parvenue à éliminer des déficiences de moindre importance dans les jugements rendus par les tribunaux de cercle et de district. »

Les *collèges* de la Cour suprême sont des formations ayant compétence dans des domaines bien déterminés. Il existe un collège des affaires pénales, un collège des affaires pénales militaires et un collège des affaires civiles et d'état civil et des questions de travail. Les collèges garantissent l'uniformité de la jurisprudence des chambres placées sous leur contrôle. Les présidents des collèges peuvent soumettre au présidium de la Cour suprême des projets de recours en cassation et déposer des initiatives de renvoi en cassation.

Relations de la Cour suprême avec l'Assemblée populaire et le Conseil d'Etat

L'ordonnance du Conseil d'Etat sur la réforme de la justice a donné naissance à des relations directes entre la Cour suprême, d'une part et le Conseil d'Etat et l'Assemblée populaire, d'autre part. Cette innovation avait pour but, ainsi que le président de la Cour suprême l'a expliqué devant l'Assemblée populaire, de permettre aux tribunaux de poursuivre « l'objectif politique, savoir l'édification intégrale du socialisme »,

avec une « efficacité accrue ». Quelle est la nature de ces relations directes ?

Les membres de la Cour suprême sont élus et destitués par l'Assemblée populaire, sur proposition du Conseil d'Etat. Les membres du présidium de la Cour suprême sont nommés sur proposition du président du Conseil d'Etat.

Les personnes suivantes assistent en permanence aux sessions du plénum de la Cour suprême: deux membres du Conseil d'Etat, le procureur général, le ministre de la Justice et un représentant du bureau de la FDGB (Fédération des syndicats allemands libres). Les deux conseillers d'Etat participent également en cas de nécessité aux réunions du présidium de la Cour suprême. Ils ont pour mission « d'observer et de contrôler l'exécution par la Cour suprême et le procureur général des lois et décisions de l'Assemblée populaire et des arrêtés et décisions du Conseil d'Etat touchant les questions judiciaires ».

La Cour suprême est responsable devant l'Assemblée populaire, et dans l'intervalle de ses (rares) sessions devant le Conseil d'Etat. La nouvelle législation prévoit que la Cour est tenue « de faire rapport au Conseil d'Etat sur les résultats des arrêts rendus par les tribunaux. Cette obligation s'étend à tout le développement des décisions judiciaires et à leur effets sociaux, aux questions fondamentales qui surgissent de la jurisprudence ainsi qu'à l'utilisation des suggestions adressées à la Cour suprême par les citoyens. Ces suggestions ont essentiellement pour but de renvoyer en cassation les décisions prises par les tribunaux inférieurs » (Dr Heinrich Toeplitz à l'Assemblée populaire).

Le Conseil d'Etat, de son côté, agit au moyen « de suggestions et de recommandations » sur l'activité de la Cour suprême. C'est ainsi que

d'importantes questions d'orientation politique sont soumises à la Cour suprême par les organes publics à l'échelon le plus élevé et passent ainsi dans la jurisprudence... Le Conseil d'Etat peut également recommander à la Cour suprême d'édicter certaines directives et décisions. Une explication fondamentale touchant les questions problématiques de la jurisprudence peut également surgir si le procureur général fait usage du droit que lui confère le § 25 de la loi sur le parquet de soumettre au Conseil d'Etat, en vue d'orienter l'administration de la justice, des objections contre certains arrêts de la Cour suprême (Dr Heinrich Toeplitz à l'Assemblée populaire).

La nature essentielle de la réforme judiciaire qui vient d'être décrite ne saurait être caractérisée de manière plus frappante que ne l'a fait un article publié dans la *Neue Zürcher Zeitung* du 8 avril 1963 et dont voici la teneur:

Comme l'Assemblée populaire et le Conseil d'Etat ne peuvent être ni l'un ni l'autre considérés comme des organismes capables d'agir de leur propre chef sans l'assentiment de la direction suprême du parti, le sens de la réorganisation est parfaitement clair. Il s'agit de rassembler encore plus fermement qu'auparavant les rênes de la justice entre les mains d'Ulbricht, chef du parti et président du Conseil d'Etat. La dictature du Parti sur la justice, qui s'exerce depuis longtemps dans la pratique, se trouve aujourd'hui légalisée par les nouvelles lois de la R.D.A. sur la réforme judiciaire.

BERLIN:
**LA COMPLICITÉ EN MATIÈRE DE FUITE EST-ELLE UN CRIME
CONTRE LA PAIX?**

Au cours de la période qui s'étend des années 1946/47 au 13 août 1961, date à laquelle le Conseil des ministres de la République démocratique allemande promulgua un décret ordonnant de commencer la construction du mur qui coupe en deux Berlin, ce mur dont la sinistre réputation est connue du monde entier, on estime que le nombre des personnes qui ont quitté leur domicile dans les territoires allemands occupés par les Soviétiques pour se réfugier en Allemagne occidentale serait de 3.700.000 à 4.000.000. Cet exode d'Est en Ouest est un phénomène dont on chercherait en vain l'équivalent dans l'histoire moderne; ce fut un plébiscite unique en son genre contre le régime de contrainte instauré par le communisme en Allemagne orientale. Dès l'année 1954, ce régime avait tenté d'endiguer ce qu'on appelait la fuite hors de la République en édictant des dispositions pénales. Aux termes de la loi du 15 septembre 1954 sur les passeports, dont les dispositions ont été modifiées et aggravées à diverses reprises, est puni d'une peine de prison de trois ans au maximum « quiconque quitte la R.D.A. ou pénètre sur son territoire sans l'autorisation nécessaire, ne respecte pas la destination, l'itinéraire ou les délais de route qui lui sont assignés ou obtient frauduleusement, soit pour lui-même, soit pour un tiers, l'autorisation de se déplacer au moyen de déclarations fallacieuses ». Une sanction encore plus sévère, savoir une peine de réclusion pendant une durée pouvant atteindre 15 ans, assortie le cas échéant de la confiscation des biens, frappe quiconque se rend coupable de ce que l'on appelle « l'incitation à la fuite » (incitation à quitter la R.D.A. à l'instigation d'organisations clandestines, d'agences d'espionnage et de toutes sortes d'officines similaires ou en vue de servir dans des formations de mercenaires — article 21 de la loi du 11 décembre 1957 portant complément du code pénal). Comme cette réglementation pénale ne parvenait pas à endiguer dans la mesure espérée la fuite hors de la République, le régime communiste de la R.D.A. s'avisait alors d'édifier le mur de Berlin. En dépit de ce mur et bien que les sentinelles ouvrent le feu sur les personnes qui cherchent à s'enfuir de la R.D.A. et de Berlin-Est pour gagner Berlin-Ouest, des cas de fuite continuent à être signalés. La méthode d'intimidation la plus récente inventée par l'astuce juridique de l'Allemagne soviétique consiste à réprimer la complicité dans la fuite hors de la République, non plus comme une incitation à la fuite ou comme un acte de complicité dans une infraction à la législation sur les passeports, mais comme un crime contre la paix.

L'une des victimes de cette disposition, qui est incompatible avec la conception socialiste aussi bien qu'avec la conception traditionnelle du principe de la légalité, est un nommé Harry Seidel, complice dans une affaire de fuite, que la Cour suprême a condamné à la réclusion perpétuelle par un arrêt du 29 décembre 1962. Selon les attendus du jugement publiés dans la revue *Neue Justiz* (Justice nouvelle) (1963, p. 36 et sq.), la Cour a considéré comme démontrés les actes ci-après de Seidel:

Aussitôt après la promulgation du décret ordonnant la construction du mur de Berlin, Seidel quitta illégalement Berlin-Est. Quelques semaines plus tard, aux termes du jugement,

l'inculpé détruisit à plusieurs reprises des dispositifs de sécurité frontalière à Berlin-Treptow, Kieffholzstrasse. Ensuite, s'étant infiltré dans la capitale de la R.D.A., il incita son épouse à la suivre à Berlin-Ouest avec leur enfant. Puis il essaya de la même manière de faire passer sa mère à Berlin-Ouest, mais ce projet échoua par suite de la vigilance des organes de la sûreté frontalière. Jusqu'à la fin du mois de novembre 1961, l'inculpé fit passer, soit seul, soit avec Horst Junker, de Berlin-Ouest, environ 20 personnes de Berlin-Treptow à Berlin-Ouest, non sans avoir chaque fois préalablement détruit les dispositifs de sécurité frontalière. En outre, il entreprit d'inciter une vedette du sport à quitter la R.D.A... Au mois de janvier 1962, l'inculpé fit encore franchir à deux ressortissantes de la R.D.A. les dispositifs de sécurité frontalière séparant Berlin-Treptow de Berlin-Ouest.

Etant donné que, par suite de l'avancement des travaux de construction du mur et du renforcement des autres dispositifs de sécurité frontalière, il devenait de plus en plus difficile de s'enfuir par les moyens de surface, un groupe se mit à creuser, au début du mois de 1962,

sous la direction technique et la responsabilité de l'inculpé, un tunnel de 20 mètres de longueur, qui aboutissait à la maison sise 75 Heidelbergerstrasse, à Berlin-Treptow... Pour cela, l'inculpé dut percer les fondations de l'immeuble situé dans le secteur démocratique de Berlin et déboucha dans les locaux de la cave, en compagnie de Busse (un complice). Il força la porte de la cave et se livra à la reconnaissance de la cour contiguë à la maison. Au cours de la semaine suivante, le groupe fit échapper par le tunnel plus de 20 personnes vers Berlin-Ouest.

Jusqu'à la date de son arrestation, qui eut lieu le 14 novembre 1962, Seidel participa encore à la construction de 6 nouveaux tunnels, dont 4 furent achevés et servirent de nouveau à l'évasion de 20 fugitifs vers Berlin-Ouest. Selon certains renseignements, plusieurs des personnes ayant aidé l'inculpé à creuser le tunnel auraient appartenu à des groupes qui étaient en contact avec la filiale de Berlin de l'Office fédéral ouest-allemand pour la défense de la Constitution. Certains d'entre eux auraient été armés pendant l'exécution des travaux, et Seidel lui-même aurait été en possession d'un revolver lors de son arrestation.

Il ne s'agit pas de contester ici les faits qui ont été considérés comme démontrés par la Cour suprême de la R.D.A. Les actes mis à la charge de Seidel répondent à plusieurs délits punissables aux termes des dispositions légales de la R.D.A. Il a pénétré « sans l'autorisation nécessaire » sur le territoire de la R.D.A. et a favorisé la fuite de son épouse, de son enfant âgé de 4 mois, et de 42 autres personnes. Le fait de pénétrer

illégalement sur le territoire de la R.D.A. et la complicité en matière de fuite sont l'un et l'autre passibles d'une peine de 3 ans de prison au maximum conformément à l'article 8 de la loi sur les passeports. Seidel a ensuite incité une vedette du sport à quitter la R.D.A., délit passible d'une peine de 6 mois en prison au minimum conformément à l'article 21 (deuxième alinéa) de la loi portant complément du code pénal, dans la mesure où l'incitation a eu lieu « au moyen de menaces, tromperies, promesses fallacieuses ou autres méthodes analogues destinées à influencer sur la liberté de décision de l'intéressé ». En perçant les fondations et en forçant des portes lors de la construction du tunnel, Seidel a causé des dommages matériels, délit puni d'une amende ou d'une peine de prison de 2 ans au maximum par l'article 303 du code pénal; les poursuites ne peuvent d'ailleurs être engagés que sur plainte de la personne lésée, toute action se trouve éteinte si — comme il y a lieu de le présumer dans le cas Seidel — l'autorisation du propriétaire était acquise; en fait, Seidel n'a pas été inculpé de dommages matériels. Pour finir, Seidel a commis une infraction à l'ordonnance du 29 septembre 1955 punissant le port d'armes prohibé, aux termes de laquelle est puni de réclusion quiconque « détient des armes » sans autorisation officielle.

La Cour suprême de la R.D.A. a reconnu Seidel coupable d'infractions répétées à la loi sur la défense de la paix, d'actes de violence répétés portant atteinte à la sûreté de l'Etat, d'incitation ininterrompue à quitter la R.D.A. et de port d'armes prohibé.

Dans la mesure où Seidel a été convaincu d'infractions répétées à la loi sur la défense de la paix et d'actes de violence répétés portant atteinte à la sûreté de l'Etat, la sentence de culpabilité rendue par la Cour suprême de la R.D.A. est de toute évidence entachée d'arbitraire. C'est ce que la lecture des dispositions légales applicables dans chaque cas prouve avec une aveuglante clarté.

Le délit d'actes de violence portant atteinte à la sûreté de l'Etat est défini comme suit par l'article 17 de la loi portant complément de code pénal:

Quiconque entreprend, par des actes de violence ou des menaces d'actes de violence, de plonger la population dans la crainte et la terreur afin de répandre l'insécurité et de saper la confiance des citoyens dans l'Etat ouvrier et paysan, sera puni de réclusion, et dans les cas les moins graves d'une peine de prison de six mois au minimum.

Les faits rapportés dans le jugement ne correspondent nullement à cette définition. Seidel n'a pas plus commis des actes de violence que plongé ou tenté de plonger la population dans la crainte et la terreur. La définition donnée par la loi implique nécessairement que l'auteur du délit désire que le plus grand nombre possible de personnes soit au courant de ses actes de terrorisme, sans quoi la population ne saurait être plongée dans la crainte et la terreur. Or Seidel désirait tout au contraire que personne d'autre que les fugitifs ne connût son activité, car ses plans ne pouvaient réussir que dans le secret.

Quant à la condamnation de Seidel pour crime contre la paix, elle dépasse totalement l'entendement d'un juriste attaché au principe de la légalité. D'après l'arrêt de la Cour suprême, les faits imputés à Seidel constitueraient une infraction à l'article 2 (alinéa 1) de la loi du 15 décembre 1950 sur la défense de la paix. La disposition en question a la teneur suivante:

Quiconque fait de la propagande pour un acte d'agression et notamment pour une guerre offensive ou incite à la guerre d'une manière ou d'une autre, quiconque recrute, détourne ou rameute des Allemands pour participer à des actions de guerre destinées à l'oppression d'un peuple, sera puni d'une peine de prison et, dans les cas graves, de réclusion.

Dans les cas particulièrement graves, l'article 6 prévoit une peine de réclusion de 5 ans au minimum ou la réclusion à vie.

La loi sur la défense de la paix faisait suite, ainsi que Rudolf Herrstadt, orateur de la fraction SED (communiste), est venu l'expliquer lors de la discussion de cette loi devant le Parlement, aux recommandations du deuxième Congrès mondial de la Paix, qui s'était tenu à Varsovie sous l'égide du Conseil mondial pour la Paix du 16 au 22 novembre 1950. Le Congrès avait voté une résolution tendant à inviter les Etats à édicter des lois prévoyant des sanctions pénales pour lutter contre la propagande de guerre. A l'exception de la Chine, l'ensemble des Etats communistes s'empressèrent de suivre cette recommandation. Trois semaines plus tard, l'Assemblée populaire de l'Allemagne orientale était déjà saisie d'un projet de loi sur la défense de la paix. La loi fut expédiée sans aucun retard et entra en vigueur le 16 décembre 1950. Elle a pour but de lutter par des dispositions pénales contre les diverses formes de propagande de guerre et d'incitation à la guerre, ce qui ressort clairement du texte lui-même et de son préambule dont voici un passage:

La propagande de guerre des impérialistes anglo-américains et de leurs complices constitue un danger sérieux pour la paix européenne et pour l'amitié du peuple allemand avec les autres peuples épris de paix.

La propagande de guerre, quelles que soient les formes qu'elle puisse revêtir, est l'un des crimes les plus graves contre l'humanité.

Les malfaiteurs contre lesquels la loi est dirigée ont été dénoncés par le professeur Viktor Klemperer, rapporteur de la commission juridique de l'Assemblée populaire, dans les termes suivants:

Mais ceux que nous voulons atteindre, ce sont les authentiques provocateurs, ce sont les véritables instigateurs d'un nouveau crime épouvantable. Nous n'en voulons qu'à ceux-là.

Bien que le préambule, le texte de la loi et la discussion parlementaire ne laissent pas subsister le moindre doute sur les fins de la loi, la Cour suprême de la R.D.A. a réussi à travestir l'aide apportée par Seidel aux fugitifs en actes de préparation à la guerre et d'agression. C'est ainsi qu'on relève les déclarations suivantes dans les motifs du jugement:

Les crimes commis par l'accusé concrétisent la réalisation directe de la politique de violence et d'agression des milieux militaristes et revanchards du gouvernement de Bonn et du conseil municipal de Berlin-Ouest, politique qui menace de précipiter le monde dans la catastrophe d'une troisième guerre mondiale conduite à l'aide d'armes atomiques et de fusées...

Le travail de sape de la frontière nationale de la R.D.A., systématiquement organisé par les soins des services officiels, et réalisé par des agressions soigneusement préparées, par la destruction méthodique des dispositifs de sécurité frontalière et par la fuite de ressortissants de la R.D.A., constitue par conséquent une préparation à la guerre et une agression.

Conformément aux principes qui sont à la base des arrêts rendus par le Tribunal militaire international de Nuremberg, les attentats contre la frontière nationale de la R.D.A., organisés par les ultras de Bonn et exécutés par l'inculpé Sedel, sont un crime contre la paix. Conformément à l'article 6a du statut du Tribunal militaire international, la définition de ce crime vise également « les plans, la préparation, les prodromes ou la conduite d'une guerre d'agression. »

Rien ne pouvait plus clairement révéler l'aberration des juges suprêmes de la R.D.A. que cette référence au Tribunal militaire international de Nuremberg, par laquelle l'accusation de complicité en matière de fuite retenue contre Harry Seidel est mise sur le même pied que les actes, punis comme crimes de guerre, des Göring, Hess, Jodl, Keitel, Neurath, Raeder, Ribbentrop et Rosenberg, pour lesquels Neurath s'en est du reste tiré avec une peine plus légère que Harry Seidel. Le jugement rendu par la Cour suprême de la R.D.A. contre Harry Seidel présente toutes les caractéristiques du déni de justice et constitue, pour reprendre l'expression de Vattel, l'éminent spécialiste du droit international, « une injustice évidente et palpable. »

UN PROCÈS POLITIQUE AU BURUNDI

Le Royaume du Burundi a accédé à l'indépendance en même temps que la République du Ruanda le 1^{er} juillet 1962. Les deux Etats frères ont été admis aux Nations Unies le 18 septembre 1962, à la séance d'ouverture de la dix-septième session de l'Assemblée générale. Quelques semaines plus tard, le Burundi s'est très fâcheusement signalé à l'attention des pays étrangers en rouvrant un procès qui semblait avoir été clôturé par un jugement définitif rendu sous le régime de la tutelle. Cette parodie judiciaire s'est terminée sur une note sinistre avec l'exécution, le 15 janvier 1963, de cinq personnalités adversaires du parti actuellement au pouvoir. Avant d'en faire un rapide historique, nous rappellerons quelques données d'ordre général qui permettront de la situer dans son cadre.

I

Partie sud-ouest de l'ancienne Afrique orientale allemande, le Ruanda-Urundi a été administré par la Belgique de 1919 à 1962 comme territoire sous mandat, puis comme territoire sous tutelle. La très grande majorité de la population appartient au groupe ethnique Bahutu, de race bantou. Le groupe Batutsi, de race hamitique, constitue la classe dirigeante et avait réussi jusqu'à ces derniers temps à maintenir sa domination sur l'ensemble du pays. Chacune des deux moitiés du territoire était soumise à l'autorité d'un chef traditionnel batutsi reconnu par l'autorité de tutelle, le *mwami*. L'administration belge avait réussi à maintenir la cohésion de cet ensemble. Mais quand en novembre 1959 le gouvernement de Bruxelles annonça son intention de conduire le territoire sous tutelle à l'indépendance, des forces centrifuges se manifestèrent et de graves désordres se produisirent, principalement au Ruanda.

Des élections eurent lieu pour la première fois dans le pays, pour la désignation de conseils municipaux, en juillet 1960. Au Ruanda elles donnèrent une majorité écrasante aux partis bahutu. Le *mwami* du Ruanda Kigeri V émigra en Europe, et en janvier 1961 les assemblées élues du Ruanda le déposaient et proclamaient la république. Le *mwami* du Burundi Mwambutsa IV, au pouvoir depuis 1915, fut au contraire confirmé dans ses fonctions. Des élections pour la désignation d'assemblées législatives eurent lieu le 18 septembre 1961 sous le contrôle d'une commission des Nations Unies. Au Ruanda, la partie se joua sur la rivalité entre les deux principales ethnies, et le Mouvement républicain démocratique, parti bahutu, enleva 35 sièges contre 7 au parti batutsi. Au Burundi, les données étaient plus complexes; l'opposition entre les deux groupes raciaux y est beaucoup moins vive du fait de très nombreuses alliances familiales, et le véritable conflit était ouvert entre deux factions du groupe batutsi: celle du *mwami* Mwambutsa IV, et celle des autres grandes familles batutsi groupées autour du chef Barranyaka. Un fils de ce dernier, Joseph Biroli, avait fondé le parti démocrate chrétien qui, allié à des partis de moindre importance dans un « Front commun », était alors au pouvoir. Il s'opposait à l'Union progressiste et nationale (UPRONA) fondée en 1958 par le prince Louis Rwagasore, fils du *mwami*. A la surprise générale, aux élections de 18 septembre 1961, l'UPRONA enleva 58 sièges à l'Assemblée contre 6 au Front commun, et le 29 septembre le prince Rwagasore était investi des fonctions de premier ministre.

Dans la soirée du 13 octobre 1961, le prince Louis Rwagasore était tué d'une balle de fusil alors qu'il se trouvait sur la terrasse du restaurant Tanganyika à Usumbura, capitale du Burundi. Quelques heures plus tard la police appréhendait un employé de commerce de nationalité grecque dénommé Jean Kageorgis, suspect d'être l'auteur du coup de fusil mortel. Un peu plus tard encore la police arrêta huit autres

personnes, parmi lesquelles le chef du parti démocrate chrétien, plusieurs dirigeants de ce parti et deux sujets grecs.

Avant d'en venir à l'enquête et au procès, mentionnons rapidement que M. André Muhirwa, ministre de l'Intérieur et beau-frère du prince Rwagasore, succéda à celui-ci comme premier ministre. Par ailleurs l'Assemblée générale des Nations Unies, qui suivait avec attention l'évolution du territoire sous tutelle vers l'indépendance, vota le 23 octobre 1961 une résolution n° 1627 (XVI) dans laquelle elle exprimait son indignation devant l'assassinat du premier ministre et demandait à la commission de trois membres qui avait supervisé les élections du 18 septembre de retourner au Burundi pour enquêter sur les conditions du meurtre. Le 30 janvier 1962, la commission publiait son rapport dans lequel elle mettait en cause le Front commun et interprétait l'assassinat du prince comme un épisode de la rivalité ancestrale entre le clan du *mwami* Mwambutsa et celui du chef Barranyaka. En janvier et février 1962, l'attention du Conseil de tutelle devait d'ailleurs se porter principalement sur le Ruanda en raison de l'aggravation des luttes raciales et de l'émigration massive des Batutsi. Les dissensions internes étaient si fortes qu'après plusieurs mois de laborieuses négociations avec les deux gouvernements intéressés les Nations Unies durent abandonner l'espoir de sauver l'unité du territoire, et ce sont deux Etats distincts, la République du Ruanda et le Royaume du Burundi, qui sont devenus indépendants le 1^{er} juillet 1962.

II

Les suspects que la police d'Usumbura avait arrêtés dans la nuit du 13 au 14 octobre 1961, outre le grec Jean Kageorgis, étaient: deux des fils du chef Barranyaka dont l'un, Joseph Biroli, était fondateur et président du parti démocrate chrétien, et l'autre, Jean-Baptiste Ntendereza, avait été ministre de l'Intérieur dans le gouvernement précédent; Antoine Nahimana, Jean-Baptiste et Henri Ntakiyica et Pascal Bigirindavyi, tous membres du parti démocrate chrétien; Michel Iatrou et Liverios Archaniotis, tous deux commerçants de nationalité grecque.

Aux termes des accords de tutelle encore en vigueur à cette époque, c'est aux juridictions établies par l'autorité de tutelle qu'il appartenait de connaître de l'affaire: en premier ressort le tribunal de première instance d'Usumbura, composé d'un juge-président de nationalité belge; en appel la Cour d'appel du Burundi, composée de trois magistrats également de nationalité belge et statuant en dernier ressort, le système judiciaire local ne prévoyant pas d'instance de cassation. C'est également un juge d'instruction belge qui mena l'information préalable. Le gouvernement local protesta vivement contre cette prise en charge exclusive de l'affaire par les autorités judiciaires belges. Il fit valoir que la Constitution du Burundi, approuvée par ordonnance législative de l'autorité

de tutelle le 30 janvier 1962, prévoyait en son article 85 l'institution du jury en matière criminelle. L'Assemblée législative vota le 23 janvier 1962 une loi aux termes de laquelle, en matière criminelle, le tribunal de première instance et la Cour d'appel seraient assistés par un jury composé de treize membres. Quand l'affaire fut appelée à l'audience du tribunal de première instance, composé comme par le passé du seul juge-président, le père et la veuve de la victime, qui s'étaient constitués parties civiles, invoquèrent cette loi pour contester la régularité de la composition du tribunal. Par jugement du 8 mars 1962 le tribunal de première instance rejeta ce moyen, motif pris de ce que l'autorité de tutelle avait seule compétence pour légiférer en matière de procédure pénale, et que la loi du 23 janvier 1962 sur l'institution du jury devait donc rester sans effet juridique aussi longtemps que subsisterait le régime de tutelle. La Cour d'appel confirma cette décision par arrêt du 10 mars 1962. Signalons incidemment que la commission d'enquête des Nations Unies avait admis dans son rapport que les poursuites et la répression relevaient uniquement de l'autorité de tutelle.

L'affaire revint devant le tribunal de première instance, cette fois pour être discutée et jugée au fond. La thèse du ministère public était que le meurtre du prince Louis Rwagasore était le résultat d'un complot tendant au renversement du gouvernement UPRONA et au retour au pouvoir du Front commun. Les chefs du parti démocrate chrétien, et principalement les deux fils du chef Barranyaka, Joseph Biroli et Jean-Baptiste Ntidendereza, auraient décidé comme première mesure de liquider physiquement l'homme fort de l'UPRONA. A cette fin ils se seraient assurés les services de Jean Kageorgis, connu comme tireur d'élite. Les deux commerçants grecs auraient servi d'intermédiaires. Le soir du 13 octobre Kageorgis, accompagné de Ntidendereza et d'Antoine Nahimana qui connaissaient bien les habitudes du prince, se serait posté dans un fourré à proximité du restaurant Tanganyika, et il aurait fait mouche au premier coup. Il semble que Kageorgis n'ait jamais contesté être l'auteur principal du meurtre. Quant à ses coaccusés, l'accusation se fondait sur des aveux passés lors de l'instruction. Nous manquons de précisions sur les conditions dans lesquelles ont été recueillis ces aveux, mais il est certain qu'à l'audience les accusés les ont entièrement rétractés. Le tribunal fut d'une sévérité implacable; par jugement du 2 avril 1962, il prononça trois condamnations à mort, contre Kageorgis, Ntidendereza et Nahimana, et des peines de servitude pénale de longue durée contre les autres accusés, à l'exception de deux comparses condamnés à de courtes peines d'emprisonnement. L'affaire vint en appel devant la Cour qui, par arrêt du 7 mai 1962, confirma la peine de mort prononcée contre Kageorgis, réduisit la peine prononcée contre Ntidendereza et Nahimana à vingt ans de servitude pénale, condamna Michel Iatrou, Joseph Biroli, Jean-Baptiste et Henri Ntakiyica respectivement à vingt, quinze et dix ans de servitude pénale, et confirma les courtes peines prononcées contre Liverios Archaniotis et Pascal Bigirindavyi.

Les condamnés introduisirent des recours en grâce, qui furent rejetés. Jean Kageorgis fut fusillé dans la cour de la prison d'Usumbura à l'aube du 30 juin 1962, veille du jour de l'accession du Burundi à l'indépendance.

III

Sitôt l'indépendance acquise, le gouvernement du Burundi ne cacha pas son intention de remettre en cause l'arrêt du 7 mai 1962, cependant passé en force de chose jugée et en vertu duquel Kageorgis avait été exécuté et Bigirindavyi libéré après accomplissement de sa peine. Le moyen imaginé était simple: il consistait à créer un degré supérieur de juridiction avec compétence rétroactive, à l'utiliser pour casser l'arrêt de la Cour, et à reprendre l'affaire à ses débuts devant d'autres juges.

Ainsi fut fait. Une loi du 26 septembre 1962 créa une Cour suprême « composée d'un président et d'autant de conseillers que de besoin (*sic*) ». Aux termes de l'article 5, cette Cour connaîtra « des demandes en cassation contre les arrêts et jugements rendus en dernier ressort, tant en matière civile et commerciale que pénale ». Un arrêté royal du 10 octobre 1962 fixe les modalités de la procédure du pourvoi en cassation: ce qui, soit dit en passant, était parfaitement illégal, vu qu'aux termes de la Constitution l'organisation judiciaire est du ressort du pouvoir législatif. Cet arrêté comporte des dispositions à première vue surprenantes, mais qui s'expliquent aisément par le fait que leur seul but était de faciliter la cassation de l'arrêt du 7 mai. C'est ainsi qu'aux termes de l'article 2 le recours peut être exercé par les parties civiles, *même si elles s'étaient désistées de leur action*: cela simplement parce que le *mwami* et la veuve du prince s'étaient désistés de leur constitution de partie civile au cours de la première phase de la procédure. Aux termes de l'article 3 le délai pour introduire un pourvoi en cassation est de *douze mois francs* à compter de la signification: ce délai semble anormalement long, mais cinq mois s'étaient déjà écoulés depuis l'arrêt de la Cour d'appel. Aux termes de l'article 18 les dispositions de l'arrêté sont applicables « aux affaires *introduites avant sa mise en vigueur*»: le rédacteur de l'arrêté aurait pu ajouter « (introduites) et jugées », puisque sa seule raison d'être était de faire tomber une décision de Cour d'appel passée en force de chose jugée. On se saurait imaginer de texte réglementaire plus fidèlement taillé à la mesure du problème particulier qu'il tendait à résoudre.

Dès le 20 octobre 1962, le *mwami* Mwambutsa et la princesse Marie-Rose Rwagasore comme parties civiles, ainsi que le ministère public, introduisirent un pourvoi en cassation contre l'arrêt du 7 mai 1962. Les accusés, conscient du danger que représenterait pour eux la cassation de l'arrêt et une réouverture du procès, avaient chargé leurs avocats de les représenter devant la Cour suprême. Plusieurs d'entre eux avaient

confié leur défense à deux éminents avocats du barreau de Bruxelles, MM^{es} Georges Aronstein et Léon Goffin. La Cour suprême fixa l'affaire à l'audience du 27 octobre, ce qui interdisait pratiquement aux avocats de Bruxelles de se présenter à la barre, et à l'audience elle refusa la remise à quinzaine qui était demandée par M^e Albert Liebaert, avocat à Usumbura, au nom de ses confrères de Belgique. Ce refus ne violait pas seulement les droits de la défense; il violait également les dispositions des articles 14 et 16 de l'arrêté royal du 10 octobre 1962, aux termes desquels, préalablement aux débats, les mémoires présentés à l'appui d'un pourvoi doivent être communiqués à la partie adverse, et la Cour doit donner aux parties un délai pour conclure. Quoiqu'il en soit la Cour suprême a rendu son arrêt sur le siège le jour même de l'audience, le 27 octobre 1962; comme on pouvait le prévoir, elle a cassé les jugements du tribunal de première instance des 8 mars et 2 avril 1962 et les arrêts de la Cour d'appel des 10 mars et 7 mai 1962, motif pris de ce que ces deux juridictions avaient statué sans être assistées d'un jury, contrairement à l'article 85 de la Constitution et à la loi du 23 janvier 1962 sur l'institution du jury, et elle a renvoyé l'affaire devant le tribunal de première instance pour être débattue et jugée à nouveau.

Manifestement décidé à en finir au plus vite, le tribunal de première instance fixa l'affaire au 9 novembre 1962; il consentit ensuite, par égard pour les deux avocats qui devaient venir de Bruxelles, à remettre au 16 novembre. Entre-temps le secrétaire général de la Commission internationale de juristes, qui suivait avec attention de déroulement de cette procédure et s'inquiétait de son caractère insolite, avait décidé d'envoyer un observateur à Usumbura pour suivre les débats. M^e Guy Razafintsambaina, avocat au barreau de Madagascar, a bien voulu se charger de cette mission et a assisté aux audiences. Il ressort de son rapport, ainsi que des déclarations faites par MM^{es} Aronstein et Goffin après leur retour en Belgique, que les débats se sont déroulés d'une façon pitoyable, et que les droits les plus élémentaires de la défense ont été d'un bout à l'autre méconnus.

1. Les deux avocats de Bruxelles étaient arrivés à Usumbura dès le 12 novembre. Il rencontrèrent immédiatement les plus grandes difficultés pour prendre contact avec leurs clients, et c'est seulement sur l'intervention du premier ministre qu'ils purent une fois, mais une fois seulement, voir librement les détenus.

2. Chose plus grave encore: l'ambassadeur de Belgique communiqua aux avocats une lettre de deux pages qu'il venait de recevoir du premier ministre. Celui-ci adressait aux avocats un « avertissement » qui était en réalité une menace à peine dissimulée, et leur laissait entendre que leur liberté ou même leur vie pourraient être en danger. MM^{es} Aronstein et Goffin estimèrent que dans ces conditions ils ne pouvaient assumer la responsabilité de la défense. Dès l'ouverture de la première audience, le 16 novembre, M^e Goffin donna lecture de conclusions dans lesquelles il contestait en droit la régularité de la procédure. M^e Aronstein fit ensuite

une brève déclaration pour expliquer les raisons qui l'amenaient ainsi que son confrère à quitter la barre. Le tribunal rejeta les conclusions et désigna deux avocats d'office. Ceux-ci n'eurent qu'un délai de 48 heures pour prendre connaissance du volumineux dossier.

3. Le tribunal de première instance était composé d'un juge-président et de deux assesseurs, assistés d'un jury de treize membres. Aucun des magistrats n'avait de formation juridique, pas plus d'ailleurs que les membres des juridictions d'appel et de cassation. Quant au jury, d'abord il avait été constitué dans des conditions tout à fait irrégulières au regard même de la loi du 23 janvier 1962; ensuite et surtout, les débats avaient lieu en français, et la plupart des jurés, sinon tous, n'avaient pas la moindre connaissance de cette langue. M^e Razafintsambaina note dans son rapport:

Les jurés, au nombre de treize, semblent n'avoir pas pris leur rôle au sérieux, sauf pour le chef du jury qui, manifestement intéressé et imbu de sa situation, avait voulu jouer le rôle d'accusateur public... Au cours des débats, nous avons pu voir des jurés somnoler, d'autres effectuer des va-et-vient dans la salle, d'autres arriver en retard sans que l'audience ait été suspendue: autant de nullités que la défense n'a même pas jugé utile de relever, car il est vrai que dans cette affaire on n'en était pas à une nullité près.

4. L'article 83 de la Constitution du Burundi consacre le principe de la publicité des débats judiciaires. En l'espèce les audiences n'étaient pas réellement publiques, l'accès du prétoire étant subordonné à une autorisation écrite du procureur du roi.

5. Les autorités responsables de la tenue des audiences ont tout fait pour humilier et discréditer les accusés. Le procès était officiellement désigné comme étant celui *des assassins* du prince Rwagasore, ce qui était au moins une anticipation sur la décision du tribunal. Les accusés, dont plusieurs appartenaient à la plus haute noblesse locale, étaient amenés aux audiences dans la tenue rudimentaire des prisonniers de droit commun, ce qui devait immanquablement les perdre dans l'esprit des jurés.

6. La logique de la procédure engagée par le gouvernement eût exigé que l'affaire fût réellement reprise à ses débuts, et notamment que l'on procédât à un nouvel examen des charges portées contre les accusés. M^e Razafintsambaina note à ce sujet:

Qu'ont fait (les autorités du Burundi), en dehors de ce qui a été fait par les Belges, pour pouvoir proclamer que la justice qu'ils ont rendue est à l'abri de toute critique? Rien. Bien mieux, elles se sont empressées de reprendre le dossier constitué par la justice belge dans son intégralité, sans rien ajouter ni retrancher. Le ministère public s'est contenté de reprendre entièrement, à quelques phrases près, le réquisitoire écrit et prononcé par le procureur belge. Donc ce procès n'a apporté rien de nouveau qui puisse justifier une modification de la sentence prononcée auparavant par la justice belge.

La rigueur du jugement rendu le 27 novembre par le tribunal de première instance a dépassé les prévisions les plus pessimistes. Cinq

des accusés ont été condamnés à la peine de mort: Jean-Baptiste Ntidentereza, Antoine Nahimana, Joseph Biroli, Michel Iatrou et Jean-Baptiste Ntakiyica. Henri Ntakiyica était condamné à la servitude pénale à perpétuité, et Liverios Archaniotis voyait sa peine passer de dix-huit mois à dix ans de servitude pénale.

L'affaire vint en appel devant la Cour le samedi 5 janvier 1963. MM^{es} Aronstein et Goffin avaient tout fait pour avoir un visa en temps utile, mais ils ne l'obtinrent que le jour même de l'audience et arrivèrent à Usumbura après la clôture des débats. L'association britannique *Amnesty* avait pu envoyer un observateur, M. Muir Hunter, avocat au barreau de Londres. M. Hunter rapporte qu'en fin de matinée, la Cour se disposait à renvoyer la suite des débats au lundi 7 janvier. Mais le premier ministre vint en personne à l'audience et invita les magistrats à en finir le jour même, sans doute afin de devancer l'arrivée des deux avocats de Bruxelles. La Cour d'appel rendit donc le 5 janvier, un peu avant minuit, un arrêt par lequel elle confirmait purement et simplement le jugement du 27 novembre 1962.

Les défenseurs multiplièrent alors les démarches pour faire au moins ajourner l'exécution des cinq condamnés à mort qu'on savait imminente. MM^{es} Aronstein et Goffin tentèrent une fois de plus de se rendre à Usumbura et prirent le risque de partir sans visa. Arrivés à Usumbura dans la matinée du 13 janvier, il se virent interdire la sortie de l'aéroport et furent embarqués d'autorité dans le premier avion partant pour Elisabethville. M^e Liebaert, l'un des avocats commis d'office, tenta de déposer un pourvoi en cassation contre l'arrêt du 5 janvier dans lequel il avait relevé vingt-trois motifs de nullité! Il eut la surprise, le 14 janvier, de se voir opposer un arrêté royal du 30 octobre 1962 qui n'avait encore jamais été publié, et aux termes duquel la « réintroduction du pourvoi en cassation pour une même cause » était subordonnée à l'avis conforme du ministère public.

Le même jour, 14 janvier 1963, les cinq condamnés à mort étaient transférés à Kitega à une centaine de kilomètres d'Usumbura. On sait que de très hautes personnalités intervinrent auprès du *mwami* pour tenter de lui arracher une mesure de clémence, et que le gouvernement belge envoya à Usumbura M. Raymond Charles, procureur du roi à Bruxelles, pour une ultime démarche. Ces interventions furent vaines, et le matin du 15 janvier les cinq condamnés étaient exécutés par pendaison au stade de Kitega devant une foule de dix mille personnes.

IV

Il nous reste à récapituler ce qui, dans cette tragique affaire, heurte plus violemment les principes généraux du droit. Observons tout d'abord que c'est la première fois, à notre connaissance, qu'un pays passant du régime de la tutelle au statut d'Etat souverain se croit

autorisé à rouvrir une procédure judiciaire cloturée avant son accession à l'indépendance. On imagine sans peine ce qui se passerait si tous les Etats nouvellement promus imitaient l'exemple du Burundi! C'est un principe de droit commun à tous les pays civilisés qu'un changement de statut politique interne ou international est sans effet sur l'autorité des décisions de justice passées en force de chose jugée. Cette règle est une condition essentielle à la stabilité et à la sécurité des relations sociales. Si elle répond à une nécessité certaine en matière de justice civile, elle est plus essentielle encore dans le domaine de la justice pénale où elle n'est qu'un corollaire du principe universellement admis d'après lequel une même personne ne peut être poursuivie et jugée deux fois pour la même infraction: c'est la *double jeopardy rule*, qui a dans certains pays la valeur d'une garantie constitutionnelle.

On objectera peut-être qu'il n'y a pas eu deux procès, mais un seul, et que les débats qui ont eu lieu en novembre 1962 et janvier 1963 n'étaient que le rebondissement d'une procédure unique après cassation des premières décisions: la cassation n'a-t-elle pas normalement pour effet de faire reprendre l'examen de l'affaire à ses débuts par les nouveaux juges? Quant à l'application rétroactive de la loi du 26 septembre 1962 et de l'arrêté royal du 10 octobre 1962 sur l'institution et les modalités du pourvoi en cassation, on tentera sans doute de la justifier en disant qu'il s'agissait de textes concernant, non le fond du droit, mais la procédure: or certains systèmes juridiques, notamment le droit français, admettent l'application immédiate des lois de procédure en matière pénale comme en matière civile. On ajoutera que si la nouvelle loi ouvre une voie de recours contre des condamnations jusque là définitives, personnes ne songerait à contester le droit pour un condamné d'user de cette voie de recours.

On pourrait ergoter indéfiniment sur ces points de droit. En réalité, ce n'est pas sur ce terrain que doit être portée la discussion. Il faut considérer dans leur ensemble les diverses mesures législatives et judiciaires qui ont permis de transformer cinq peines de détention en peines de mort, et voir l'esprit qui les animait sous la régularité apparente des formes. Nous avons déjà constaté qu'on avait créé une Cour de cassation pour les besoins de la cause et qu'on avait adapté les modalités du pourvoi aux circonstances de l'espèce. Ayant fait tomber l'arrêt de la Cour d'appel du 7 mai 1962, les juges d'Usumbura se devaient de jouer le jeu loyalement et jusqu'au bout. Si l'on reprenait l'affaire à ses débuts, les accusés devaient bénéficier de la présomption d'innocence, et il appartenait à l'accusation d'apporter ses preuves. Les juges belges, nous l'avons dit, avaient fait preuve d'une très grande rigueur. Bien des points étaient obscurs dans cette affaire, que M^e Razafintsambaina a soulignés dans son rapport: on avait notamment retenu contre les accusés des aveux passés lors de l'enquête de police dans des conditions douteuses, et qu'ils avaient ensuite rétractés. Les nouveaux juges devaient faire la lumière sur tous ces points, et avant tout remettre en question la culpabilité même des prévenus. Mais il semble bien au con-

traire qu'ayant trouvé dans l'héritage de la tutelle une décision judiciaire affirmant la culpabilité des accusés, les magistrats et les jurés aient considéré cette culpabilité comme acquise et n'aient pas toléré qu'elle soit mise en doute; ou jugeait des coupables, et non des inculpés, et la seule question était celle du choix des peines à leur appliquer. Rappelons enfin que pas plus la Cour suprême, qui n'a pas hésité à casser les décisions rendues par le tribunal et la cour sous le régime de la tutelle, que le tribunal de première instance qui a procédé à un nouvel examen de l'affaire, et la Cour qui a statué sur les appels des inculpés, ne comprenaient un seul magistrat ayant une formation juridique. Ces juridictions n'en ont pas moins envoyé à la mort cinq des inculpés.

LE PROBLÈME DES NOIRS AUX ÉTATS-UNIS

Le paragraphe suivant est extrait du rapport de 1961 de la Commission sur les droits civils des Etats-Unis:

... cette Commission se doit de signaler qu'aujourd'hui, à certains endroits, des citoyens noirs vivent dans la crainte de la violence, éprouvant par ailleurs des doutes considérables au sujet de l'intégrité de la justice dans les questions raciales. Elle a vue cette crainte dans l'attitude des Noirs qu'elle a interviewés, dans la mauvaise grâce avec laquelle ils sont venus déposer devant la Commission, souvent même dans leur répugnance à parler à ses représentants. Cette même crainte empêche parfois le citoyen de demander réparation au gouvernement fédéral pour violation de ses droits. Si cette crainte est souvent dénuée de fondement, elle existe pourtant bel et bien.

L'extrait ci-dessus établit le bien-fondé des allégations selon lesquelles l'intolérance vis-à-vis des Noirs n'est pas lettre morte dans de nombreuses régions des Etats-Unis. Cette intolérance se présente sous différentes formes: législation locale injuste; intimidation et violence des Blancs à l'égard des Noirs; ségrégation dans les écoles, les transports publics, les magasins, etc.

Il est impossible, dans un court article, d'examiner toute la question de la minorité noire aux Etats-Unis; aussi avons-nous cherché à concentrer notre attention sur les événements courants, et notamment sur les mesures qui sont prises actuellement en vue de mettre un terme à l'injustice et aux inégalités dont les Noirs sont encore victimes.

En étudiant le problème des Noirs, le lecteur doit constamment tenir compte du fait que les Etats de l'Union jouissent d'un degré d'autonomie considérable, ce qui leur donne la possibilité de s'opposer activement à l'application de la législation fédérale et d'entraver les décisions des tribunaux fédéraux.

Historique

C'est d'Afrique et des Antilles que les premiers Noirs furent amenés aux Etats-Unis. Esclaves, ils travaillaient principalement dans les plantations de coton des Etats du Sud et étaient soumis à un ensemble de lois appelé « code des esclaves ». La Guerre Civile de 1861-1865 — un conflit entre les forces fédérales et les gouvernements des onze Etats du Sud — mit un terme à la question de l'esclavage. A son issue, le Congrès vota trois importants amendements à la Constitution. Le treizième amendement abolit l'esclavage. Le quatorzième reconnut à tous les Noirs la qualité de citoyens des Etats-Unis et de l'Etat dans lequel ils vivaient, et leur assura une « protection égale des lois ». Enfin, en 1869, le quinzième amendement stipula que le droit de vote ne devait pas être refusé ou restreint « pour des raisons de race, de couleur, ou de condition de servitude antérieure ». Vers la même époque le Congrès promulgua un certain nombre de projets de loi sur les droits civils, aux termes desquels les Noirs se virent accorder, entre autres, le droit de vote, la protection contre la violence, ainsi que la sauvegarde de la liberté individuelle en cours de procédure et une protection égale des lois. Or les Etats du Sud étaient résolus à empêcher les Noirs d'exercer les droits qu'ils avaient obtenus à la suite de la Guerre Civile. Après la période de restauration, des lois prévoyant la séparation des Noirs et des Blancs dans les établissements et transports publics, appelés lois « ségrégatives », furent votées dans tous les Etats du Sud. Les Noirs furent également privés des droits civiques, tout d'abord par l'adoption de codes noirs, puis par le recours à des stratagèmes tels que des tests d'instruction, et perdirent leurs places en tant que législateurs. Finalement les Blancs du Sud recoururent à la force et à l'intimidation pour mener à bien leur politique de discrimination vis-à-vis des Noirs. Au tournant du siècle, on pouvait véritablement dire que les Noirs — en dépit des garanties de la Constitution — avaient été relégués au rang de citoyens de deuxième zone. Cette situation devait se prolonger fort avant dans le XX^e siècle. Cependant des changements apparurent peu à peu. Les deux guerres mondiales, le New Deal et l'apparition de l'Organisation des Nations Unies ont été des facteurs qui ont permis entre autres au peuple américain de prendre pleinement conscience du fait que les Noirs sont une partie intégrante et importante de la structure de la société américaine et doivent être traités sur une base d'égalité absolue. La Cour suprême a exercé une profonde influence en ralliant une majorité de l'opinion publique contre la ségrégation et les pratiques discriminatoires, encore qu'il soit bon de rappeler que nombre de ces pratiques sont cantonnées sur le terrain des relations sociales et ne peuvent donner lieu à des recours en justice.

Les tribunaux et l'intégration

Au siècle dernier, la mise en vigueur du quatorzième amendement ne faisait pas partie de la procédure courante de la Cour suprême,

et les Etats du Sud étaient libres de traiter leurs citoyens noirs comme ils l'entendaient sans l'intervention des tribunaux fédéraux. Le jugement traditionnel rendu en 1896 dans l'affaire *Plesay c/ Fergusson* illustre bien l'attitude de la Cour suprême à cette époque. Le demandeur, un homme de couleur, était entré dans un wagon de chemin de fer réservé aux Blancs, et avait reçu l'ordre du chef de train d'aller s'installer dans le wagon réservé aux personnes de couleur. Il refusa, fut arrêté et inculpé en vertu d'une loi de la Louisiane qui stipulait que les compagnies de chemins de fer fournissent des voitures semblables, mais distinctes, pour les Blancs et les personnes de couleur. La Cour suprême confirma le caractère constitutionnel de la loi. Mais, depuis lors, les vues de la Cour suprême ont radicalement changé. La Cour finit par se rendre compte que le principe « distinct, mais égal » était fondamentalement injuste, et en pratique privait le Noir de la protection égale des lois. Ainsi en 1950, dans l'affaire *Sweatt c/ Painter*, la Cour conclut que l'enseignement juridique donné dans un établissement de droit réservé aux Noirs était d'un niveau inférieur à celui de l'enseignement offert par l'institut de droit de l'Université du Texas, et, partant, que la clause de la protection égale exigeait qu'un candidat qualifié fût admis à cette Université. Dans l'affaire *Brown c/ Board of Education*, jugée en 1954 et qui a fait jurisprudence, des enfants noirs qui avaient été exclus des écoles publiques de leurs Etats pour des raisons raciales demandèrent la protection des tribunaux. La Cour suprême estima que dans le domaine de l'enseignement public, le principe « distinct, mais égal » n'était pas approprié, et que la ségrégation en matière d'enseignement constituait par essence une inégalité. Dans sa décision exécutoire du 31 mai 1955, la Cour suprême ordonna aux tribunaux fédéraux de district d'exiger que les autorités scolaires « prennent sans délai, et dans une mesure raisonnable, des mesures devant conduire à une intégration complète ». Depuis l'affaire *Brown*, la Cour suprême a rendu à plusieurs reprises des décisions qui reflètent ses vues intransigeantes selon lesquelles les lois discriminatoires n'offrent pas la « protection égale » exigée par le quatorzième amendement, et sont par conséquent inconstitutionnelles. Dans la majorité des 17 Etats pratiquant la ségrégation, une déségrégation fut peu à peu entreprise à la suite de l'arrêt *Brown*. Mais dans 8 d'entre eux, tous situés dans l'extrême Sud, on chercha des attermoissements, les termes de la Cour suprême étant interprétés de façon à leur permettre de temporiser. En 1960, dans l'Etat du Texas, le tribunal fédéral de district décida que le plan d'intégration du Conseil de l'enseignement d'Houston était « un subterfuge destiné uniquement à éluder encore la question et à gagner davantage de temps »; il intima l'ordre au Conseil de procéder à l'intégration au rythme d'un degré par année. La diligence avec laquelle les tribunaux fédéraux ont donné suite à la décision prise dans l'affaire *Brown* n'est nulle part mieux illustrée que dans les actions civiles procédant de l'affaire *Meredith*, qui s'est produite au Mississippi en 1962 et qui est décrite plus loin dans le détail.

Cette année, plusieurs décisions importantes ont été prises par la Cour suprême. Le 20 mai, celle-ci annula les condamnations de manifestants qui avaient organisé des *sit-in* (occupation passive) dans des cafeterias, et déclara qu'il était anticonstitutionnel pour un Etat d'exiger la ségrégation et d'utiliser ses pouvoirs pour la mettre en vigueur. Le résultat de cette affaire a été qu'aucun Noir ne peut désormais être déclaré coupable d'infraction à la loi s'il cherche à se faire servir dans un restaurant réservé uniquement aux Blancs.

Le 27 mai, la Cour suprême donna l'ordre à la ville de Memphis (Tennessee) de commencer immédiatement l'intégration de ses parcs, bibliothèques et musées. Dans son avis le juge Goldberg a écrit que, dans l'arrêt rendu dans l'affaire *Brown*, « il n'avait jamais été envisagé que l'idée de « célérité délibérée » encouragerait un retard illimité dans l'élimination des barrières raciales dans les écoles... »

D'une façon générale, les tribunaux des Etats du Sud ont montré peu d'empressement à interpréter la loi dans le sens indiqué par la jurisprudence de l'arrêt *Brown*, et à se conformer aux dispositions sous-entendues par cette décision. Au contraire, ces tribunaux ont presque toujours encouragé la législation d'Etat prévoyant la ségrégation.

Les organes législatifs et l'intégration

Le premier instrument de la législation fédérale visant à protéger les droits civils des Noirs depuis 1875 a été adopté par le Congrès en 1957. La Chambre des représentants approuva le projet de loi par 286 voix contre 126, le Sénat par 72 voix contre 18. La loi institua la *Commission sur les droits civils des Etats-Unis*, et conformément aux amendements elle chargea cet organe bipartite:

- 1) d'enquêter sur les allégations formelles selon lesquelles certains citoyens se voient frustrer de leur droit de vote en raison de leur couleur, de leur race, de leur religion, ou de leur origine nationale;
- 2) d'étudier et de recueillir des renseignements concernant des faits juridiques nouveaux constituant un refus d'assurer une protection égale des lois en vertu de la Constitution;
- 3) d'examiner la législation et la politique du gouvernement fédéral pour ce qui est de la protection égale des lois à accorder conformément à la Constitution...

Au cours de ses six ans d'existence, la Commission s'est occupée tout particulièrement, comme on devait s'y attendre, des problèmes intéressants les 18 millions de Noirs du pays. En 1959 elle publia un rapport de 668 pages, à la suite duquel, un an plus tard, le Congrès vota une nouvelle loi sur les droits civils renforçant les pouvoirs de l'Exécutif pour traiter de questions telles que les refus discriminatoires d'accorder le droit de vote, l'entrave aux ordonnances des tribunaux fédéraux,

ainsi que les attentats à la bombe perpétrés contre des écoles et des églises, ou la profanation de ces établissements. Des lois d'Etat (mais visiblement *pas* dans l'extrême Sud) furent d'autre part votées en vue de prévenir la discrimination raciale ou religieuse.

En 1961 la Commission publia son deuxième rapport, cette fois-ci en cinq volumes totalisant 1392 pages. Elle examina la négation des droits civils sous les rubriques suivantes: vote, enseignement, emploi, logement et justice. L'exemple du Noir qui était allé se faire inscrire comme électeur en Louisiane, cité dans le rapport, illustre l'attitude couramment adoptée vis-à-vis du Noir dans l'extrême Sud. Après avoir présenté sa carte à l'employé préposé à l'enregistrement, le Noir se vit rendre celle-ci par le fonctionnaire qui lui déclara qu'elle comportait une erreur et que, de ce fait, il ne pouvait être inscrit sur les listes électorales. Le Noir réexamina sa carte sans parvenir à y déceler la moindre erreur. Il demanda alors des explications, et s'entendit répondre « ... vous avez souligné la lettre M alors que vous auriez dû l'entourer d'un cercle ».

La plupart des recommandations formulées dans le rapport de 1961 ont amené le Congrès et l'administration à prendre des mesures appropriées.

En ce qui concerne la question de la promotion des droits civils des Noirs, les législatures de nombreux Etats du Sud ont adopté une attitude manifestement hostile. Ainsi en Louisiane, en 1960, la législature vota 28 projets de loi destinés à empêcher l'intégration du système d'enseignement public d'Etat, y compris une loi d'intervention qui proclamait inefficace en Louisiane la décision de la Cour suprême prise dans l'affaire *Brown* de 1954, et interdisait aux juges fédéraux et autres fonctionnaires de mettre en vigueur des mesures d'intégration. Cependant, ces quatre dernières années, d'autres Etats non situés dans l'extrême Sud, y compris des Etats limitrophes, ont adopté d'importantes mesures législatives destinées à prévenir la discrimination raciale.

L'administration et l'intégration

L'administration se préoccupe de plus en plus d'assurer que les décisions des tribunaux soient convenablement observées dans toutes les questions d'intégration depuis l'affaire *Brown*. C'est l'administration qui soumit au Congrès en 1956 les projets de loi sur les droits civils qui devaient finalement aboutir à la loi de 1957. En vertu de cette loi, l'Exécutif se vit octroyer des pouvoirs considérablement accrus pour lutter contre la discrimination. C'est ainsi qu'au sein du ministère de la Justice fut créée une nouvelle division dite « des droits civils », placée sous la direction d'un Attorney-General adjoint. En 1957 à Little Rock (Arkansas), le gouverneur Faubus refusa à des enfants noirs l'entrée d'un établissement d'enseignement secondaire pour Blancs, en dépit du programme d'intégration établi par le Conseil

de l'enseignement d'Etat qui avait été encouragé par les tribunaux fédéraux, et n'hésita pas à faire appel à la force locale. Pour assurer l'application des décisions des tribunaux fédéraux, le président Eisenhower répondit en envoyant des troupes fédérales à Little Rock. Il ne fait aucun doute que l'administration actuelle du président Kennedy, notamment le ministère de la Justice et les services chargés de l'application des lois, s'occupe activement à mettre fin à la discrimination. Le ministère de la Justice notamment a pris pour ligne de conduite d'engager des poursuites devant les tribunaux partout où les droits électoraux sont mis en cause. Au début de cette année, il aurait intenté pas moins de 23 procès dans cinq Etats du Sud. Le 23 février dernier, le président a fait mettre en chantier une nouvelle législation sur les droits civils pour faciliter l'inscription des Noirs au registre électoral, préciser et étendre les pouvoirs de la Commission sur les droits civils, et parachever la déségrégation des écoles. Le 19 juin le président a invité le Congrès à élaborer une législation sur les droits civils encore plus étendue, dans un programme qui comportait des propositions visant à garantir à tous les citoyens l'égalité d'accès aux établissements publics tels qu'hôtels et restaurants, et à éliminer toute discrimination raciale dans l'emploi.

L'opposition des Etats du Sud à la politique d'intégration du gouvernement fédéral n'a jamais été mieux démontrée que par l'affaire Meredith de 1962. Il vaut la peine d'en rappeler les faits.

L'incident du Mississippi

James H. Meredith, un Noir de 29 ans qui avait servi dans l'armée américaine, avait déposé une demande d'admission à l'Université du Mississippi, à Oxford, où n'étaient inscrits que des étudiants blancs. Son admission lui fut refusée. Le 25 juin 1962, la Cour d'appel fédérale pour la 5^e circonscription, siégeant à la Nouvelle-Orléans, enjoignit au tribunal de district de donner l'ordre à l'Université d'admettre Meredith, et elle refusa qu'il soit sursis à l'exécution de cette décision pendant la durée de la procédure en instance devant la Cour suprême fédérale. M. Hugo Black, tenant l'audience de la Cour suprême le 10 septembre, ordonna à l'Université du Mississippi de se conformer sur-le-champ à la décision et à l'ordonnance de la Cour d'appel. Le 13 septembre, au cours d'une émission télévisée, le gouverneur de l'Etat du Mississippi Ross Barnett lança un appel demandant instamment à ses concitoyens d'ignorer la décision de la Cour, les conjura d'utiliser tous les moyens légaux pour prévenir l'intégration, et invoqua la doctrine de l'«intervention» qui postule le droit pour les Etats de passer outre aux décisions de l'autorité fédérale quand l'ordre public est menacé. Meredith ne s'avoua pas vaincu, et il persista dans son projet de se faire inscrire comme étudiant à l'Université. A quatre reprises, les 20, 25, 26 et 27 septembre, Meredith, entouré de fonctionnaires du ministère de la Justice chargés d'exécuter

les décisions des tribunaux fédéraux, se rendit à l'Université pour demander son inscription. Il en fut chaque fois empêché, plusieurs fois par le gouverneur Barnett en personne qui assumait pour la circonstance les fonctions de secrétaire de l'Université. Se conformant aux recommandations de leur gouverneur, les autorités de l'Etat mirent tout en œuvre pour interdire à Meredith l'entrée de l'Université. Un tribunal de l'Etat déclara Meredith coupable d'avoir falsifié son récépissé d'inscription au registre électoral, et le condamna à 9 mois de prison. La Cour d'appel fédérale prit aussitôt une décision interdisant aux autorités de l'Etat d'arrêter Meredith ou d'engager des poursuites contre lui. La législature de l'Etat, réunie en hâte, vota une loi spécialement destinée à empêcher Meredith d'entrer à l'Université. La Cour d'appel en proclama immédiatement la nullité. La tension monta. Le 27 septembre, un détachement important de la police de l'Etat se réunit sur les terrains de l'Université. Le lendemain la Cour d'appel jugea par défaut le gouverneur Barnett, le déclara coupable d'outrage aux tribunaux et lui ordonna de rapporter ses décisions avant le 2 octobre, à défaut de quoi il s'exposerait à être arrêté et frappé d'une amende de 10 000 dollars par jours. Le gouvernement fédéral décida alors d'intervenir pour faire respecter les décisions de l'autorité judiciaire. Le président Kennedy fit appel aux troupes fédérales, qui commencèrent à converger sur Oxford le 29 septembre. Le lendemain soir, de graves émeutes éclatèrent sur le terrain de l'Université entre manifestants et fonctionnaires fédéraux. Il y eut deux morts et environ soixante-quatorze blessés. Dans la matinée du 1^{er} octobre, Meredith fut inscrit à l'Université et prit place dans sa classe. Après plusieurs remises la Cour d'appel, le 6 janvier 1963, ordonna au gouverneur Barnett et au gouverneur adjoint Johnson de justifier leur conduite. Les poursuites ouvertes contre eux pour outrage à la justice sont encore à ce jour pendantes devant la Cour.

Meredith, toujours assisté de fonctionnaires fédéraux, a réussi au prix de certaines difficultés à terminer son premier trimestre. En février, après avoir hésité en raison de l'hostilité manifeste dont il était l'objet de la part des autres étudiants, il a courageusement décidé de s'inscrire pour le deuxième trimestre. Depuis lors, un second étudiant noir s'est également inscrit à l'Université.

Autres mesures visant à mettre un terme à la discrimination

Nous avons vu quelles sont les mesures prises actuellement par les organes fédéraux pour mettre fin aux injustices dont les Noirs sont victimes. Mais les efforts de particuliers, notamment des Noirs eux-mêmes, et de groupements tels que l'Association nationale pour le progrès des gens de couleur, contribuent dans une large mesure à faire cesser la discrimination. La tendance actuelle de plus en plus marquée du Noir à manifester, et à manifester efficacement comme

l'ont montré les récents événements de Birmingham dans l'Alabama, montre à quel point il est exaspéré par la lenteur avec laquelle la procédure légale s'emploie à mettre un terme à la discrimination dont il est l'objet.

En 1958, un vaste mouvement de protestation non violent fut organisé par des étudiants noirs pour mettre fin à la ségrégation dans les établissements publics. Ce mouvement consistait pour les Noirs à aller s'asseoir dans les cafeterias et restaurants réservés aux Blancs et à refuser d'en partir avant d'avoir été servis. Bien qu'un grand nombre de Noirs aient été arrêtés pour avoir occupé passivement ces établissements, le mouvement remporta un immense succès. C'est ainsi qu'en 1960, la firme Woolworths et trois autres grands magasins annoncèrent que leurs cafeterias seraient intégrées dans 112 villes du Sud.

Mais il ne faut pas oublier les résultats obtenus par les *Freedom Riders* dans leur lutte contre la ségrégation. Ce mouvement, entrepris en mai 1961 par des étudiants noirs et blancs, était destiné à protester contre la ségrégation raciale dans les transports par autobus entre Etats, pratique que la Cour suprême avait déjà proclamée illégale. Les premiers « voyages » se terminèrent par des scènes de violence à Anniston et à Birmingham, dans l'Alabama, où la police ne fit rien pour empêcher des bandes d'émeutiers blancs d'attaquer les « chevaliers de la liberté ». Mais leur campagne avait porté, et à la fin de mai 1961 le président invita la Commission pour le commerce entre Etats à prendre des règlements interdisant strictement toute forme de ségrégation raciale dans les transports par autobus entre Etats.

En mai dernier, résolue à abolir les formes de discrimination locales, une grande partie de la population noire de Birmingham (Alabama) organisa une série de manifestations publiques, accompagnées d'un boycott de magasins possédés par des Blancs. C'est de justesse que l'on put éviter des actes de violence et des tragédies. Le 10 mai le pasteur Martin Luther King, leader noir, annonça qu'un accord était intervenu avec des représentants de la communauté blanche. Cet accord prévoyait l'abolition dans un délai de trois mois de toute ségrégation dans les cafeterias, toilettes, salles d'attente et fontaines publiques, l'embauchage et l'avancement des Noirs sur une base non discriminatoire, la libération de tous ceux qui avaient été arrêtés au cours des manifestations, et enfin la création d'un comité biracial chargé de poursuivre la lutte contre tous les vestiges de discrimination.

* * *

En conclusion, quel est le bilan ? Au début de cette année, l'admission sans incident de Harvey Gantt, étudiant en architecture noir, au Collège Clemson, dans la Caroline du Sud, a marqué une reconnaissance officielle de la déségrégation dans l'avant-dernier Etat où subsistait la discrimination. Le 11 juin deux jeunes gens de couleur, Miss Vivian Malone et James Hood, s'inscrivirent à l'Université de l'Alabama malgré

l'opposition provocante du gouverneur Wallace. A l'Université privée Tulane en Louisiane, 11 Noirs furent admis dans le calme en février dernier. Le nombre des établissements d'enseignement intégrés est passé de 912 à 972 en 1962, mais il reste encore 5257 établissements pratiquant la ségrégation dans les Etats du Sud ou limitrophes. Bien qu'il y ait déjà neuf ans que la Cour suprême s'est prononcée contre la ségrégation dans l'enseignement, 7,8% seulement des Noirs du Sud fréquentent des établissements intégrés.

En dépit des progrès réalisés en ce qui concerne les questions de vote, le nombre de Noirs inscrits comme électeurs est toujours largement insuffisant. Souvent les Noirs ne votent pas par crainte de représailles économiques ou physiques. A l'occasion de la dernière élection présidentielle, dans le comté de Bienville (Louisiane) 26 Noirs seulement, sur une population noire de 4077 personnes en âge de voter, étaient inscrits sur les listes électorales. En 1963 un juge fédéral donna l'ordre d'ajouter les noms de 1100 Noirs ayant qualité d'électeurs aux listes du comté de Montgomery, dans l'Alabama. Le juge constata des « inégalités honteuses »; par exemple, six Noirs titulaires de diplômes de l'enseignement supérieur s'étaient vu refuser par les autorités locales leur inscription au registre électoral en raison de leur race.

Dans d'autres domaines également, des progrès ont été enregistrés. La Géorgie a maintenant un sénateur noir, le premier depuis 50 ans. A Little Rock, en Arkansas, la ségrégation a été abolie sans incident dans les restaurants et hôtels au début de l'année. En janvier dernier, le gouverneur de la Caroline du Nord a annoncé un programme dont la mise en œuvre doit permettre d'offrir des conditions égales d'emploi aux Noirs.

Mais il reste encore beaucoup à faire, ne serait-ce que dans la carrière juridique. Au Mississippi il n'y a que quatre Noirs exerçant la profession d'avocat, et le seul juriste blanc qui se soit occupé de la sauvegarde des droits civils, M. W. L. Higgs, semble avoir été chassé de l'Etat par les autorités locales en raison des activités qu'il a menées en faveur des Noirs devant les tribunaux et ailleurs. On rapporte que pour l'ensemble des Etats du Sud il n'y a qu'un seul avocat blanc à assurer *régulièrement* la défense des Noirs dans les affaires de droits civils.

Les Noirs, comme l'ont montré les manifestations de masse sans précédent organisées à Birmingham, sont fermement résolus, à juste titre d'ailleurs, à ne pas céder avant d'avoir obtenu satisfaction, c'est-à-dire la promesse d'une égalité de traitement absolue dans l'ensemble des Etats-Unis. Mais force nous est de reconnaître que leur patience est à bout; la situation demeurera virtuellement explosive tant que la discrimination n'aura pas été extirpée sous toutes ses formes.

Dans cet article nous avons examiné la situation seulement dans les Etats du Sud, à l'exclusion d'autres régions des Etats-Unis. Nous l'avons fait à dessein. En effet c'est dans le Sud que l'on rencontre les formes de

discrimination les plus graves et les plus violentes. Cela ne veut pas dire que la discrimination soit l'apanage exclusif du Sud. Par exemple la discrimination en matière d'emploi et de logement est encore pratiquée dans de nombreux Etats autres que ceux du Sud. Mais il faut aussi rappeler qu'aujourd'hui les attitudes discriminatoires vis-à-vis du Noir répugnent à la grande majorité des citoyens américains.

L'affaire Meredith et les récents événements de Birmingham montrent bien comment la problème noir peut susciter les passions et les ressentiments les plus vifs à l'égard de la politique et des mesures d'intégration du gouvernement fédéral dans le Sud. Si la législation, les décrets d'application, les décisions des tribunaux et les activités de particuliers et de groupements jouent un rôle vital dans la lutte contre l'inégalité, il est une nécessité plus impérieuse encore: il faut que s'opère un changement dans la façon de considérer le Noir chez la majorité des habitants du Sud. Sans la coopération spontanée du Sud et les pressions de l'opinion publique dans tout le pays, il ne saurait y avoir de solution durable à une situation qui n'est plus digne de la réputation des Etats-Unis.

L'EXPERIENCE DU « TRIBUNAL POPULAIRE » AU MALI

L'ancien territoire du Soudan français, devenu en novembre 1958 la République soudanaise et en août 1960 la République du Mali, a bénéficié jusqu'à ce jour d'une très grande stabilité gouvernementale. L'équipe qui s'était constituée autour du président Modibo Keita, dans le cadre du parti dénommé *Union soudanaise* (section territoriale du *Rassemblement démocratique africain* ou R.D.A.), plusieurs années avant l'accession du pays à l'indépendance, est au pouvoir sans discontinuer depuis l'installation à Bamako du premier « conseil de gouvernement » en 1956. Les dernières élections au Parlement, dit « Assemblée nationale », en mars 1959, ont montré que l'équipe gouvernementale avait la confiance de la très grande majorité du pays. Le gouvernement de M. Modibo Keita s'est très courageusement engagé dans une politique d'austérité en donnant une priorité absolue au problème du développement économique et social: problème difficile dans un pays dont les ressources naturelles sont rares et à peu près exclusivement agricoles. Les objectifs de cette politique sont exprimés dans un plan quinquennal, établi sur la base d'études très sérieuses faites par un groupe d'experts français, et approuvé par l'Assemblée nationale en septembre 1961 et août 1962. Les objectifs du plan sont ambitieux, et leur réalisation, dont dépendra le « décollage économique » du pays, dépend elle-même de la discipline avec laquelle la population saura fournir l'effort

qui lui est demandé. C'est dire que la politique du gouvernement n'ira pas sans de sérieuses contraintes. Or, au cours de l'année 1962, quelques remous se sont produits qui ont provoqué une riposte énergique du gouvernement: quatre-vingt quinze inculpés ont été déférés devant une juridiction d'exception dite « Tribunal populaire ». Il est intéressant d'étudier, à l'occasion de cette affaire, les moyens par lesquels un gouvernement autoritaire a étouffé un mouvement considéré comme subversif, et aussi de rechercher à quelles limites doit raisonnablement s'arrêter le pouvoir d'autodéfense d'un tel gouvernement.

I

Pour prendre l'affaire à ses débuts nous devons remonter au 1^{er} juillet 1962, date à laquelle le président Modibo Keita fit connaître la décision prise par le gouvernement du Mali d'effectuer une réforme monétaire: le Mali quittait l'Union monétaire de l'Afrique de l'Ouest à l'intérieur de laquelle avait cours le franc dit « CFA », et se donnait une monnaie propre dite « franc malien »; une Banque d'Etat, dotée d'un capital initial d'un million de francs CFA, serait chargée de l'émission de la monnaie nationale en même temps que du contrôle des autres banques ayant des activités dans le pays; dès la mise en circulation de la monnaie nationale, le franc CFA n'aurait plus cours; il était enfin précisé que cette réforme n'affectait nullement l'appartenance du Mali à la zone franc.

Il semble que la réforme monétaire ait porté ombrage à certains commerçants, dont le mécontentement fut habilement exploité par les adversaires du gouvernement. Le 21 juillet, plusieurs centaines de manifestants se rassemblèrent sur la place du marché de Bamako, se formèrent en cortège, défilèrent devant l'ambassade de France en criant « vive la France » et « vive de Gaulle », et se dirigèrent vers le commissariat central de police en poussant des clameurs hostiles au gouvernement et au parti au pouvoir. Ils furent dispersés après un violent accrochage avec la police, au cours duquel il y eut plusieurs blessés mais aucun mort, et deux cent cinquante-deux d'entre eux furent arrêtés. Les militants de l'*Union soudanaise*, parti gouvernemental, organisèrent immédiatement une contre-manifestation pour assurer le président Modibo Keita de leur loyalisme et de leur entier appui à la réforme monétaire. Le président adressa de son côté un appel à la nation, l'assurant qu'il saurait sévir contre les trafiquants de la nouvelle monnaie. Le 22 juillet l'ordre était rétabli, et des sanctions rigoureuses étaient annoncées contre les commerçants qui garderaient leurs magasins fermés.

L'*Union soudanaise* désigna une commission nationale avec mission de faire une enquête complète sur les origines de l'émeute et les responsabilités qu'elle engageait. Très rapidement on arrêta comme étant les instigateurs des troubles deux personnalités politiques importantes,

MM. Fily Dabo Sissoko et Hamadou Dicko. Tous deux avaient été députés à l'Assemblée nationale française à l'époque où le Mali était encore le territoire colonial du Soudan; tous deux avaient détenu des portefeuilles ministériels dans le gouvernement français; le premier, membre du parti socialiste français, avait été secrétaire d'Etat au Commerce et à l'Industrie en 1948; le second avait été sous-secrétaire d'Etat à l'Education nationale, puis au Commerce et à l'Industrie, en 1956 et 1957. Lors des élections à l'Assemblée nationale de Bamako le 8 mars 1959, MM. Sissoko et Dicko étaient les leaders du *parti du regroupement africain*, qui s'opposait à l'*Union soudanaise*. Celle-ci avait d'ailleurs remporté une victoire écrasante, en enlevant la totalité des quatre-vingt sièges à l'Assemblée. Les deux chefs de l'opposition semblaient s'être ensuite ralliés au gouvernement de M. Modibo Keita, qui les avait casés dans l'administration. L'enquête conduisit d'autre part à l'arrestation d'un important commerçant de la place, El Hadj Kassoum Touré. Celui-ci aurait été détenteur d'importants avoirs en francs CFA; lésé dans ses intérêts par la réforme monétaire, il aurait pris la tête de la rébellion dans le milieu des commerçants.

Prenant la parole dans une réunion publique au début d'août, le président Modibo Keita désignait nommément MM. Sissoko, Dicko et Touré comme étant les meneurs d'un complot préparé de longue date en liaison avec certains gouvernements étrangers. Leur objectif aurait été de renverser le gouvernement au pouvoir et de le remplacer par un autre gouvernement « plus docile aux directives reçues de l'extérieur ». Leur tactique aurait été de miser sur le mécontentement des commerçants, boutiquiers, marchands ambulants, transporteurs, etc., qui représentent une classe numériquement importante et dont la politique sociale du gouvernement pouvait compromettre les intérêts. Ils auraient également essayé de gagner à leur cause cette masse de manœuvre dont l'appui est traditionnellement sollicité dans les compétitions politiques en Afrique française, les « anciens combattants »: ce terme désignant les militaires retraités ayant accompli un engagement de longue durée dans l'armée française, dont beaucoup n'ont d'ailleurs jamais combattu, qui reçoivent une pension de l'Etat français et dont la compréhension des affaires publiques est généralement assez limitée. Le président concluait qu'il appartiendrait au peuple malien de décider du sort de Sissoko, de Dicko et de Touré, ainsi que des manifestants dont l'arrestation avait été maintenue.

II

Quelle serait la juridiction compétente pour statuer sur les poursuites ?

L'organisation judiciaire de la République du Mali a fait l'objet d'une loi n° 61-55 du 15 mai 1961. Aux termes de l'article 1^{er}, la justice

est rendue par une Cour suprême, une cour d'appel, une cour d'assises, des tribunaux de première instance, des justices de paix à compétence étendue et des tribunaux du travail. Ajoutons la Haute Cour de justice prévue par les articles 46 et 47 de la Constitution, et compétente pour juger les membres du gouvernement sur mise en accusation par l'Assemblée nationale. Au moment même où se passaient les événements que nous rapportons, une loi n° 62-70 du 9 août 1962 portait « énumération des juridictions de la République du Mali », et toutes ces juridictions se classaient dans l'une ou l'autre des catégories indiquées ci-dessus. A première vue, la juridiction compétente pour juger MM. Sissoko, Dicko et Touré ainsi que leurs complices, s'ils étaient inculpés de rébellion ou d'atteinte à la sécurité de l'Etat, semblait devoir être la Cour d'assises dont l'organisation fait l'objet des articles 36 à 43 de la loi du 15 mai 1961.

Or dès le 24 juillet 1962, donc trois jours après la manifestation, s'était tenue une réunion du bureau politique de l'*Union soudanaise* « élargi » : c'est-à-dire qu'aux dix-neuf membres du bureau politique national s'étaient joints les membres du gouvernement et de l'Assemblée nationale et les responsables des « organisations populaires » de Bamako. Cette instance avait décidé de déférer les responsables de l'émeute devant un *Tribunal populaire* composé de trente-neuf membres. Outre le président, le tribunal comprendrait un délégué de chacune des trente sections locales du parti, et deux délégués de chacune des collectivités suivantes : organisations féminines, organisations des jeunes, syndicats, anciens combattants.

Inutile de dire que le Tribunal populaire ne figurait pas dans l'éventail pourtant très varié des juridictions donné par la loi du 15 mai 1961, et que donnera la loi du 9 août 1962. Or c'est un principe universellement admis en droit constitutionnel que la création de juridictions nouvelles relève du pouvoir législatif, et ce principe est inscrit en toutes lettres dans la Constitution de la République du Mali du 22 septembre 1960, dont l'article 24 précise que sont du domaine de la loi « la procédure pénale ... et la création de juridictions ». Par ailleurs, aux termes de l'article 5 de la même Constitution, les institutions de la République du Mali sont : le gouvernement, le Parlement, la Cour d'Etat et la Haute Cour de justice. Le « bureau politique élargi » n'est pas cité, et on voit mal comment cette formation extra-légale a pu s'arroger une compétence législative. Ce n'est pas parce que les quatre-vingt membres de l'Assemblée nationale siégeaient au complet dans le « bureau élargi » qu'ils avaient pu lui faire apport de leurs pouvoirs ! Au surplus, si l'on entendait donner force de loi à la décision du « bureau élargi », il eût été logique de la publier au Journal officiel. Or, malgré des recherches minutieuses, nous n'avons pu trouver dans le *Journal officiel de la République du Mali* aucune trace, ni de la constitution du « bureau politique élargi », ni de la décision prise par lui le 24 juillet 1962, ni même de l'existence du Tribunal populaire. Nous sommes donc en droit de conclure qu'au regard même de la Constitution du Mali, le

Tribunal populaire n'était qu'une institution de fait et n'avait aucune existence légale.

III

L'ouverture des débats devant le Tribunal populaire fut fixée au lundi 24 septembre. Il n'est peut-être pas sans intérêt de mentionner que quelques jours avant cette date, exactement le 18 septembre, à la faveur d'un remaniement ministériel, le portefeuille de la Justice avait été transféré à M. Madeira Keita, précédemment ministre de l'Intérieur et notoirement connu comme étant l'« homme fort » du gouvernement.

Les audiences ont occupé quatre journées complètes, du lundi 24 au jeudi 27 septembre. Le Tribunal ne siégeait pas dans les locaux du Palais de justice, mais dans la salle de réunions de la Maison des anciens combattants. Sur les manifestants arrêtés le 21 juillet, quatre-vingt-douze étaient déférés devant le Tribunal en plus des trois principaux accusés, MM. Sissoko, Dicko et Touré. Il était reproché aux inculpés « d'avoir organisé un complot et commis un attentat contre la sûreté intérieure de l'Etat en vue de changer et de détruire le gouvernement du Mali ». Le Tribunal, dont on a dit plus haut la composition, était présidé par M. Mamadou Diawara, Point important, aucun avocat ni même aucun défenseur officieux n'assistait les prévenus.

Les débats étaient publics, et se sont pratiquement limités à l'interrogatoire des inculpés et à l'audition de leurs déclarations. Il semble d'ailleurs que les inculpés aient eu la faculté de s'expliquer avec la plus entière liberté. La plupart d'entre eux s'appliquèrent à minimiser la portée des manifestations du 21 juillet, et affirmèrent qu'ils n'avaient fait que suivre la foule sans être animés d'aucune intention hostile vis-à-vis du gouvernement. Kassoum Touré reconnut qu'il avait contribué à organiser la manifestation des commerçants, mais affirma qu'il l'avait fait sans aucune arrière-pensée politique. Hamadoun Dicko nia entièrement les faits qui lui étaient reprochés. Fily Dabo Sissoko plaida au contraire coupable et déclara: « je reconnais tous les faits; j'ai commis une très grosse faute ». Il avoua notamment avoir encouragé les commerçants et les anciens combattants à organiser une démonstration anti-gouvernementale, à défiler devant l'ambassade de France en poussant des cris hostiles au Mali, et à tenter de prendre d'assaut le poste central de police. Il conclut en sollicitant l'indulgence des juges populaires.

Après les quatre jours d'audiences, le Tribunal populaire s'est réuni pour délibérer le lundi 1^{er} octobre. Il a rendu son jugement le jour même. Nous ignorons si le jugement a été rédigé dans les formes traditionnelles, avec mention pour chaque inculpé des chefs de la poursuite et des charges retenues, et s'il a été lu en audience publique. Nous n'en connaissons la substance que par un « communiqué de la présidence du gouvernement » publié dans l'*Essor*, organe officiel

du parti, le 2 octobre. Ce communiqué indique simplement, sans motifs à l'appui, les peines prononcées. Les trois principaux accusés, MM. Fily Dabo Sissoko, Hamadou Dicko et Kassoum Touré, ont été condamnés à mort; quatorze ont été condamnés à vingt ans de travaux forcés, huit à quinze ans, sept à dix ans et vingt-sept à cinq ans; une peine d'un an d'emprisonnement a été prononcée contre vingt-et-un des inculpés; enfin, les quinze derniers ont été acquittés au bénéfice du doute.

Dans le même communiqué, la présidence du gouvernement félicitait le Tribunal populaire

de la haute tenue des séances,... et notamment de la liberté avec laquelle les accusés ont pu défendre leur cause et répondre publiquement aux accusations, réunissant ainsi toutes les conditions requises pour garantir la justesse et l'objectivité de ses conclusions.

Le communiqué ajoutait:

La présidence du gouvernement de la République du Mali constate également que tout au long du procès l'Union soudanaise (R.D.A.) comme le gouvernement de la République du Mali n'ont mis en cause, ni l'Ambassade de la République française, ni le gouvernement français, ni aucune représentation étrangère.

Cette utile mise au point équivaut à un désaveu de la thèse originellement soutenue par le parti, et d'après laquelle un complot aurait été monté sur l'instigation, ou au moins avec le soutien, du gouvernement français. Elle répond à la note très ferme dans laquelle, dès l'origine, l'ambassade de France avait fait savoir qu'elle n'était pour rien dans les manifestations.

Une semaine après le jugement, le président Modibo Keita commuait les peines de mort prononcées contre MM. Sissoko, Dicko et Touré en peines de travaux forcés à perpétuité.

IV

L'institution du Tribunal populaire et les débats qui ont eu lieu devant cette juridiction illustrent très clairement une certaine conception de la justice à laquelle s'est ouvertement rallié le chef du gouvernement du Mali. Au début de décembre 1962 le président Modibo Keita, prenant la parole à la séance de clôture des journées d'études des magistrats maliens, déclarait:

Le magistrat malien ne doit pas perdre de vue, au nom de l'indépendance de la justice et de la séparation des pouvoirs, qu'ils est avant tout un militant de l'*Union soudanaise*... Pour tout militant de l'*Union soudanaise*, la justice, en tant qu'institution sociale de l'Etat et organisme de souveraineté par excellence, doit être nécessairement au service du régime qui l'a instituée.

Devant une aussi franche profession de foi, il est facile de s'indigner. Il est plus loyal de chercher à comprendre. Or le 1^{er} octobre 1962,

jour de la clôture du procès devant le Tribunal populaire, l'Essor, organe officiel du parti, publiait un éditorial qui se terminait ainsi:

Devant cette situation (créée par la manifestation du 21 juillet), le parti et le gouvernement, sûrs de l'appui populaire, devaient prendre les mesures qu'on sait: à situation exceptionnelle, mesures exceptionnelles.

Le lendemain, on pouvait lire dans le communiqué publié par la présidence du gouvernement au sujet du verdict:

(Le parti et le gouvernement) exhortent tous les militants à se considérer mobilisés pour découvrir, dénoncer et neutraliser les prolongements possibles du complot... (Ils) ne dissocient pas le crime de ceux qui ont voulu porter atteinte à la sécurité intérieure de l'Etat et renverser le régime (du crime) de ceux qui peuvent constituer une entrave à notre option en faveur d'une économie socialiste planifiée.

Partant de ces données, nous croyons pouvoir décomposer comme suit sans la trahir la pensée des gouvernants maliens. Le pays tout entier est engagé dans un effort gigantesque pour réaliser son « décollage » économique; les impératifs du développement sont la loi suprême; la réforme monétaire était une étape indispensable du développement; ceux qui ont tenté d'y faire échec en faisant primer leurs intérêts personnels ont manqué à la discipline nationale; ceux qui ont cherché à jouer du mécontentement d'une partie de la population pour satisfaire leurs ambitions et renverser le gouvernement se sont d'eux-mêmes exclus de la communauté; les uns et les autres doivent être livrés à la justice du peuple; c'est au parti, expression la plus immédiate de la souveraineté populaire, ou plus exactement à un organe mandaté par le parti, qu'il reviendra d'exercer cette compétence judiciaire exceptionnelle. On aura peut-être une idée plus exacte de la procédure qui s'est déroulée devant le Tribunal populaire si on la considère comme une *procédure disciplinaire* plus que comme une procédure proprement judiciaire: car c'est bien une question de discipline qui est en jeu, non pas au sens banal de la discipline exigée d'un fonctionnaire public, mais au sens rigoureux de la discipline exigée d'un soldat en temps de guerre.

Ces raisons peuvent donner une *explication* que nous croyons équitable de l'institution du Tribunal populaire; elles n'en sont pas une *justification*. Dans le préambule à la Constitution du 22 septembre 1960, il est dit que:

la République du Mali réaffirme solennellement les droits et libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948.

Or, la Déclaration universelle est formelle. Qu'il nous suffise de rappeler les dispositions bien connues et souvent citées de l'article 10, aux termes duquel toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue « équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial », et de l'article 11, aux termes duquel tout inculpé doit être présumé innocent « jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie au cours d'un procès public où toutes les garanties nécessaires à sa défense lui

auront été assurées ». Par ailleurs, l'article 42 de la Constitution dispose que :

La République du Mali assure et garantit l'indépendance de l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle et chargée d'appliquer, dans le domaine qui lui est propre, les lois de la République.

La procédure qui s'est déroulée devant le Tribunal populaire mettait en échec les articles 10 et 11 de la Déclaration universelle, et l'article 42 de la Constitution. En effet: (1) le Tribunal populaire, nous croyons l'avoir démontré, n'était *qu'une autorité de fait*; ce n'était pas un tribunal « indépendant et impartial », et son institution violait les dispositions constitutionnelles sur l'organisation de la justice; (2) il n'était pas appelé à juger des inculpés, *mais des coupables*; plus exactement, et par un renversement du principe consacré par l'article 11 de la Déclaration universelle, les inculpés étaient présumés coupables avant même d'avoir comparu devant leurs juges; cela ressort des termes dans lesquels le chef du gouvernement avait annoncé le procès; (3) il ne semble pas que les accusés aient bénéficié de toutes les « garanties nécessaires à leur défense » vu que, contrairement à toutes les traditions, ils n'ont pu se faire assister de *défenseurs professionnels*.

La mesure d'humanité prise par le président Modibo Keita moins d'une semaine après le verdict en commuant les trois peines de mort en peines de détention à vie ne peut nous faire oublier les graves irrégularités de la procédure au terme de laquelle les sentences ont été prononcées. Le fait reste que les inculpés ont été déférés devant une juridiction constituée en violation des dispositions de la Constitution de la République du Mali, et qu'ils n'ont pas bénéficié pour assurer leur défense des garanties que doit normalement comporter toute procédure pénale.

Que conclure de tout cela? La loyauté la plus élémentaire commande de rendre hommage au courage avec lequel le gouvernement de la République du Mali s'est attaqué depuis quatre ans au problème du développement économique et social. On ne peut lui reprocher d'avoir donné aux impératifs du développement une priorité absolue, et il est certain qu'une telle politique exige une très grande discipline de la part de la population. Le gouvernement a parfaitement le droit de se défendre contre les pêcheurs en eau trouble: mais il doit (et peut) le faire en usant de moyens légaux. Armer une autorité de fait de pouvoirs répressifs, c'est un expédient inutile et dangereux, dangereux en premier lieu pour le gouvernement lui-même. La Constitution a opéré une distribution rationnelle des compétences entre les pouvoirs publics. Le gouvernement, appuyé par le Parlement dont il a la confiance, a toute latitude pour faire la politique économique et sociale qu'attend de lui l'immense majorité de la population. Si le cadre juridique de cette politique est clairement et judicieusement tracé, et cela ne tient qu'au gouvernement et au Parlement, les tribunaux n'auront pas besoin d'être « au service du régime »: il suffira qu'ils soient au service de la légalité;

les magistrats n'auront pas besoin d'être des « militants du parti » : il suffira qu'ils soient de bons magistrats ; il n'y aura pas besoin de faire appel à des juridictions d'exception : les juridictions de droit commun suffiront. En s'appliquant à rester un « Etat de droit », la République du Mali assurera la stabilité de ses institutions sans compromettre aucunement les chances de son développement économique.

LE NOUVEAU RÉGIME CONSTITUTIONNEL DU MAROC

Le 7 décembre 1962, le peuple marocain consulté par voie de référendum a approuvé à une écrasante majorité le projet de constitution qui lui était soumis par S. M. le roi Hassan II. Le ministre de l'Intérieur M. Ahmed Reda Guedira a immédiatement souligné l'importance historique de cette journée, qui marquait une étape décisive dans la rapide évolution du régime politique marocain, partie d'un absolutisme théocratique et aboutissant à un parlementarisme monarchique. Une autre étape a été franchie le 17 mai 1963 avec l'élection de la Chambre des représentants : pour la première fois dans l'histoire le peuple marocain a été appelé à élire une assemblée parlementaire, et le succès même des partis d'opposition est la preuve de la sincérité et de la liberté du scrutin. Au moment où la première constitution écrite du royaume du Maroc entre ainsi en action, il semble qu'il ne soit pas sans intérêt d'en rappeler les caractères essentiels.

I. Genèse de la réforme constitutionnelle

Depuis trois siècles que la dynastie des Alaouites règne sur l'Empire chérifien, le chef désigné par le collège des Oulémas comme *Amir al mouminine* (commandeur des croyants) détenait traditionnellement la plénitude des pouvoirs civils et religieux. A son retour d'exil en novembre 1955, le sultan Mohamed V avait annoncé son intention de doter le pays d'institutions représentatives. En fait, dès le 7 décembre, il remplaçait le collège traditionnel du *Makhzen* par un conseil des ministres où les diverses formations politiques étaient représentées.

Le 2 mars 1956 le Maroc accédait à l'indépendance, et le 20 août le gouvernement annonçait la prochaine mise en place d'une Assemblée consultative. Cette Assemblée tiendrait deux sessions chaque année ; elle discuterait le budget et serait autorisée à soumettre des questions

aux ministres; elle n'aurait par ailleurs aucun pouvoir législatif. Dans les mois qui suivirent, le sultan désigna ses soixante-seize membres sur des listes de présentation établies par les partis politiques, les syndicats et divers organismes économiques et sociaux. On notera que l'Istiqlal (parti de l'indépendance) et l'Union des travailleurs marocains, de tendance progressiste, eurent chacun dix représentants. L'Assemblée consultative tint sa séance inaugurale à Rabat le 12 novembre 1956, le jour même où le Maroc était admis à l'Organisation des Nations Unies. Huit mois plus tard, en juillet 1957, le sultan fit une première entorse aux règles traditionnelles sur la succession au trône en faisant désigner son fils aîné Moulay Hassan comme héritier présomptif: jusqu'alors la couronne n'était pas héréditaire, et la coutume laissait à l'entière discrétion des Oulémas le choix du successeur du sultan décédé. Le 16 août enfin, Mohamed V changeait son titre contre celui de *roi*, l'Empire chérifien devant être désormais dénommé *Royaume du Maroc*.

L'année suivante, le 8 mai 1958, le roi publia sous le nom de « Charte royale » un programme de réformes libérales, qui prévoyait notamment pour un avenir prochain le partage du pouvoir législatif entre le trône et une Assemblée élue, la responsabilité individuelle et collective des ministres, l'élection de conseils ruraux et municipaux au suffrage universel, l'élection ultérieure d'une Assemblée nationale, et la garantie des libertés individuelles. C'est ce dernier point du programme qui fut réalisé le premier avec le « code des libertés publiques » promulgué le 25 novembre 1958, qui garantissait les libertés d'expression, de réunion et d'association, sous réserve du respect dû à la monarchie, du maintien de l'ordre public et de la sauvegarde des intérêts nationaux. L'élection des assemblées locales fit l'objet d'un décret du 5 septembre 1959, et le 29 mai 1960 le peuple marocain fut appelé aux urnes pour la première fois dans son histoire afin de désigner les membres des 798 conseils municipaux et ruraux; les élections eurent lieu au suffrage universel, les femmes ayant des droits égaux à ceux des hommes; elles se déroulèrent dans un ordre parfait, avec la participation de près de 75% des électeurs inscrits; les partis politiques avaient pu librement faire campagne, et chacun d'eux obtenait une équitable représentation.

Ce n'était qu'une première étape, et les partis de gauche, notamment l'Union nationale des forces populaires (U.N.F.P.), fraction dissidente séparée de l'Istiqlal, et l'Union des travailleurs marocains (U.T.M.), centrale syndicale progressiste, exercèrent sur le roi une forte pression pour l'élection immédiate d'un Parlement. Le roi riposta en révoquant, le 20 mai 1960, le premier ministre Abdulah Ibrahim favorable à la gauche, et décida d'assumer personnellement le pouvoir exécutif par l'intermédiaire du prince héritier. Mais en même temps il promit l'entrée en vigueur d'une constitution avant la fin de l'année 1962. Effectivement il créa dès le mois d'août une commission chargée de rédiger un projet de constitution. Cette commission, composée de juristes, de théologiens et de représentants des partis, commença ses travaux en novembre. Elle fut d'ailleurs boycottée par l'U.N.F.P. dont les représentants

refusèrent de siéger, et dut se séparer dès le début de l'année 1961 à la suite de dissensions créées par l'élection de M. Allal al-Fassi, chef de l'Istiqlal, à la présidence.

Le 26 février 1961, S.M. Mohamed V décédait subitement à Rabat. Le conseil des ministres investit immédiatement le prince héritier, qui succéda à son père sous le nom de Hassan II. Soucieux de tenir les engagements de son père, le jeune souverain promulgua le 7 juin 1961 un texte dit « loi fondamentale », destiné à rester en vigueur jusqu'à la promulgation d'une constitution. Comme la Charte royale du 8 mai 1958, la loi fondamentale est une déclaration de principes et d'intentions. Elle proclame que la Maroc est un royaume de langue arabe et de religion islamique, en voie d'évolution vers un régime de monarchie constitutionnelle doté d'institutions représentatives. Elle affirme l'égalité des droits et la protection des libertés individuelles, en même temps que le principe de la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Instruit d'autre part par l'échec de la première commission constitutionnelle, le roi confiait la rédaction du projet de constitution à un comité principalement composé de juristes étrangers. Mohamed V avait promis à son peuple une constitution avant la fin de l'année 1962; son fils a tenu la promesse, et le 18 novembre 1962 il publiait le projet de constitution dont il définissait en même temps les grandes lignes dans une allocution radiodiffusée et télévisée. C'est ce projet qui a été soumis au référendum le 7 décembre, et adopté par l'énorme majorité du corps électoral. Ce 7 décembre 1962, par la volonté commune et clairement affirmée de S.M. Hassan II et du peuple marocain, le vieil Empire chérifien s'est donné un statut de monarchie constitutionnelle pourvue d'institutions authentiquement démocratiques et représentatives.

II. Dispositions essentielles de la constitution marocaine

Nous donnerons dans ce paragraphe une analyse purement descriptive des nouvelles institutions, ce qui nous permettra de définir, dans le paragraphe suivant, les principaux caractères du régime constitutionnel. La constitution marocaine est rédigée dans une forme claire et concise, exempte de toute phraséologie. Elle se compose de 110 articles groupés en 12 titres.

Les dispositions initiales définissent les principes et droits fondamentaux. Il y est dit que le Maroc est « une monarchie constitutionnelle, démocratique et sociale », et que la souveraineté appartient à la nation. Les articles 2 et 3, manifestement inspirés des articles 3 et 4 de la constitution française du 4 octobre 1958, précisent que la nation exerce sa souveraineté « directement par voie de référendum et indirectement par l'intermédiaire des institutions constitutionnelles », et que les partis politiques contribuent à la représentation des citoyens. On notera la disposition très importante de l'article 3 *in fine*: « Il ne peut y avoir de parti unique au Maroc ». Tous les citoyens sont égaux devant la loi,

et celle-ci ne peut avoir d'effet rétroactif. Les *droits politiques* font l'objet des articles 8 à 12, et les *droits économiques et sociaux* des articles 13 à 18. Nous soulignerons particulièrement les dispositions aux termes desquelles l'homme et la femme jouissent de droits politiques égaux (article 8), tous les citoyens peuvent accéder sur un pied d'égalité aux fonctions et emplois publics (article 12), et ont également droit à l'éducation et au travail (article 13).

Quant à l'articulation des pouvoirs constitués, le chef de l'Etat et en même temps de l'Exécutif est le roi, qui conserve le titre traditionnel de « commandeur des croyants » (*Amir al mouminine*). L'article 20 consacre la modification apportée à la coutume par Mahomed V en 1957, en posant le principe de la transmission héréditaire de la couronne aux descendants mâles en ligne directe et par ordre de primogéniture. Le roi nomme le premier ministre et les ministres, met fin à leurs fonctions et préside le conseil des ministres. Il promulgue les lois et exerce le pouvoir réglementaire. Il est le chef suprême des Forces armées, et nomme aux emplois civils et militaires.

Le Parlement se compose de deux chambres: la Chambre des représentants, dont les membres sont élus pour quatre ans au suffrage universel direct, et la Chambre des conseillers, dont les membres sont élus pour six ans par les assemblées régionales et locales et par certains organismes professionnels, économiques et syndicaux. Les deux chambres tiennent simultanément deux sessions par an. La fonction essentielle du Parlement est de voter les lois, le domaine de la loi étant d'ailleurs strictement délimité par l'article 48, et l'initiative appartenant concurremment au premier ministre et aux membres des chambres. En cas de conflit entre les deux chambres sur un même projet de loi, le partage est tranché par un vote de la Chambre des représentants à la majorité des deux tiers.

L'autorité judiciaire est, aux termes de l'article 82, « indépendante du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif ». La constitution s'inspire ici encore du modèle français en prévoyant l'institution d'un Conseil supérieure de la magistrature, gardien des garanties données aux magistrants quant à leur avancement et à leur discipline. L'article 85 précise que « les magistrats du siège sont inamovibles ». On notera avec intérêt l'institution, au sein de la Cour suprême, d'une chambre constitutionnelle appelée à donner son avis sur la régularité de certains textes ou de certaines mesures, et à statuer sur la régularité des opérations électorales.

La disposition de l'article 109, bien que transitoire, avait son importance: pour parer au risque que la mise en place des institutions représentatives ne fût indéfiniment ajournée, elle prévoyait que le Parlement serait élu dans un délai maximum de six mois à compter de la promulgation de la constitution. Nous savons qu'en fait la Chambre des représentants a été élue cinq mois et dix jours après le référendum constitutionnel. Le calendrier électoral établi par le roi prévoit d'autre part, pendant les mois de juin à septembre 1963, les élections aux conseils municipaux, aux chambres de commerce, d'artisanat et d'agri-

culture, ainsi que la désignation des responsables syndicaux et des membres des assemblées provinciales, ce qui permettra l'élection au second degré de la Chambre des conseillers à la date du 4 octobre 1963.

III. Caractères principaux du régime constitutionnel

Dans un article publié à la veille du référendum, le ministre de l'Intérieur M. Ahmed Reda Guedira a justement souligné le caractère libéral des nouvelles institutions ¹. Au régime du parti unique dans lequel la grande majorité des pays du tiers-monde « ont cru trouver leur voie et le secret de leur développement », il oppose avec quelque fierté le pluralisme inscrit à l'article 3 de la constitution. Au régime autoritaire et policier qui sévit dans beaucoup de jeunes Etats, il oppose la garantie des libertés fondamentales énumérées dans les articles 8 à 18. On observera d'ailleurs que ce libéralisme était dans la ligne de l'évolution politique la plus récente, car bien avant l'institution d'assemblées élues les partis politiques et organisations syndicales se manifestaient en toute liberté, et les élections municipales de mai 1960 s'étaient déroulées dans des conditions irréprochables.

Par ailleurs, il est hors de doute que le système constitutionnel marocain repose sur une très forte prépondérance de l'Exécutif. Plusieurs commentateurs l'ont comparé au régime politique français de la V^e République, et il est certain que bien des dispositions de la constitution marocaine sont inspirées de la constitution française du 4 octobre 1958. Le professeur Maurice Duverger classe l'un et l'autre systèmes dans la catégorie du « parlementarisme orléaniste », ainsi nommé par référence à la constitution française de 1830, et dans lequel le conseil des ministres doit avoir la confiance à la fois du chef de l'Etat et du Parlement ². Cette double responsabilité du gouvernement est inscrite dans l'article 65 de la constitution marocaine, aux termes duquel « le gouvernement est responsable devant le roi et devant la Chambre des représentants ». Devant la Chambre des représentants, la responsabilité du gouvernement peut être mise en jeu si le premier ministre demande la confiance sur une déclaration de politique générale ou sur le vote d'un texte, ou si le dixième au moins des membres de la Chambre dépose une motion de censure; les dispositions sur ce point des articles 80 et 81 de la constitution marocaine sont calqués sur celles de l'article 49 de la constitution française. Devant le roi, la responsabilité du gouvernement est confirmée par l'article 24 qui, après avoir dit que le roi « nomme le premier ministre et les ministres », précise: « Il met fin à leurs fonctions, soit à son initiative, soit du fait de leur démission individuelle et collective ». L'« orléanisme » de la constitution marocaine est donc beaucoup plus prononcé que celui de la constitution française, dans laquelle rien n'autorise

¹ *Le Monde*, 30 novembre 1962, p. 9.

² *Le Monde*, 30 novembre 1962, p. 10.

explicitement le chef de l'Etat à mettre fin de sa propre autorité aux fonctions d'un ministre.

La prépondérance de cet Exécutif personnifié par le chef de l'Etat s'affirme plus nettement encore dans ses rapports avec le Parlement:

1. Aux termes de l'article 27, le roi peut dissoudre la Chambre des représentants. Les dispositions des articles 77 à 79 sur les conditions et les conséquences de la dissolution sont très voisines de celles de l'article 12 de la constitution française.

2. Le Parlement, nous l'avons vu, détient en principe le pouvoir législatif: encore ce pouvoir est-il contenu dans des limites très strictes.

(a) En premier lieu le domaine de la loi, tel qu'il est défini par l'article 48, est très restreint. Il comprend la protection des droits politiques, économiques et sociaux, les principes fondamentaux du droit civil et du droit pénal, l'organisation judiciaire, les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat. Aux termes de l'article 49, les matières autres que celles énumérées ci-dessus sont du domaine réglementaire.

(b) Encore le gouvernement peut-il, dans l'intervalle des sessions parlementaires, prendre des décrets-lois qui seront soumis ultérieurement à la ratification du Parlement (article 58). Le Parlement peut d'autre part autoriser le gouvernement, « pendant un délai limité et en vue d'un objectif déterminé », à prendre par décret des mesures qui seraient normalement du domaine de la loi (article 47).

(c) Quand un texte d'initiative parlementaire a été voté par le Parlement, le roi peut surseoir à sa promulgation en demandant qu'il soit procédé à une nouvelle lecture devant les Chambres (article 70). D'autre part tout texte législatif, qu'il soit d'initiative parlementaire ou gouvernementale, peut être soumis par le roi à un référendum (article 72); quand un projet de loi, après avoir été rejeté par le Parlement, est approuvé par le vote populaire, la Chambre des représentants est dissoute de plein droit (article 75).

3. On a beaucoup parlé en France du célèbre article 16 sur l'état d'exception: il a manifestement servi de modèle aux rédacteurs de l'article 35 de la constitution du Maroc, dont voici les termes:

Lorsque l'intégrité du territoire national est menacée, ou que se produisent des événements susceptibles de mettre en cause le fonctionnement des institutions constitutionnelles, le roi peut, après avoir consulté les présidents des deux Chambres et adressé un message à la Nation, proclamer par décret royal l'état d'exception. De ce fait, il est habilité, nonobstant toutes dispositions contraires, à prendre les mesures qu'imposent la défense de l'intégrité territoriale et le retour au fonctionnement normal des institutions constitutionnelles.

Il est mis fin à l'état d'exception dans les mêmes formes que sa proclamation.

4. Aux termes de l'article 31 (alinéas 2 et 3), le roi « signe et ratifie les traités »; c'est seulement quand un traité engage les finances de l'Etat qu'un vote du Parlement est nécessaire avant la ratification. On mesure

aisément l'importance de cette disposition, qui laisse pratiquement au chef de l'Etat l'entière direction de la politique extérieure du pays.

Sous les aspects qui viennent d'être examinés, le régime politique marocain peut être défini comme une démocratie *autoritaire*. Nous croyons devoir en signaler un aspect complémentaire. Les problèmes de développement économique et social ont pour le Maroc, comme pour tous les pays du tiers-monde, une importance primordiale. Aussi la constitution consacre-t-elle le titre IX (articles 96 à 99) au *Conseil supérieur de la promotion nationale et du plan*, organisme présidé par le roi, dont la composition sera fixée par une loi organique, et qui aura à élaborer les projets de plans et à déterminer le montant des dépenses correspondantes. Aux termes de l'article 53, les dépenses d'investissement liées à l'application d'un plan de développement font l'objet d'un vote unique du Parlement lors de l'approbation du plan, et les crédits sont reconduits pendant toute la durée de son exécution. On notera enfin avec intérêt la disposition de l'article 15 d'après laquelle la loi, tout en protégeant le droit de propriété, « peut en limiter l'étendue et l'exercice si les exigences du développement économique et social planifié de la nation en dictent la nécessité ». Il est bon que les impératifs du développement économique et de la planification aient leur reflet dans la constitution. De ce point de vue, le système marocain peut être également qualifié de démocratie *sociale*.

Conclusion

Pour apprécier à sa juste valeur la réforme constitutionnelle, il faut la placer dans son contexte historique. La Maroc vivait depuis plusieurs siècles sous un régime de monarchie absolue, jusqu'en 1960 il n'avait jamais connu d'élections, jusqu'à ce jour aucune Assemblée représentative n'avait encore limité l'omnipotence royale. Le nouveau régime marque un immense progrès sur la voie de la démocratie. Sans doute le roi retient-il d'importantes prérogatives. Mais n'oublions pas que des institutions telles que le référendum ou la dissolution d'une Assemblée, qui éveillent la méfiance dans les pays où la démocratie est fondée sur une longue tradition, ont une toute autre résonance dans un pays comme le Maroc où il semble tout à fait légitime d'appeler le corps électoral à arbitrer un conflit entre le gouvernement et le Parlement.

D'autre part, après la double épreuve du référendum constitutionnel et des premières élections législatives, nous disposons déjà d'éléments d'appréciation qui complètent utilement l'analyse des textes.

Au référendum du 7 décembre 1962, tous les partis politiques (à l'exception du parti communiste qui est interdit depuis plusieurs années) ont fait leur campagne dans la liberté la plus complète. L'U.N.F.P. et l'U.T.M., noyaux de l'opposition de gauche, ont jugé d'une bonne tactique de recommander l'abstention à leurs membres, alors que

tous les autres partis, y compris l'Istiqlal, se prononçaient en faveur du projet. Sur un total d'environ 4.700.000 électeurs inscrits, la participation au vote a été de l'ordre de 84%. Le nombre des « oui » a été de 3.697.515, soit 95% des suffrages exprimés et 80% du nombre des inscrits. Les observateurs ont relevé que sur l'ensemble du territoire les opérations s'étaient déroulées dans l'ordre le calme et la dignité.

Aux élections du 17 mai 1963, les forces gouvernementales étaient groupées dans le Front de défense des institutions constitutionnelles (F.D.I.C.), dirigé par M. Ahmed Reda Guedira. Elles se heurtaient sur leur droite au vieux parti de l'Istiqlal que conduisaient MM. Allal al-Fassi, Mohammed Diouri et Mohammed Boucetta, et sur leur gauche à l'U.N.F.P. épaulée par l'U.T.M. et menée par MM. Ben Barka et Bouabid. Les observateurs étrangers ont constaté que pendant toute la durée de la campagne électorale le gouvernement royal s'était fait un point d'honneur de laisser à ses adversaires la liberté d'expression la plus complète, et que la presse d'opposition avait usé de cette liberté sans réserve et même sans retenue, accusant notamment M. Guedira de mettre le puissant appareil de l'Etat au service du F.D.I.C. Sans doute la propagande de l'opposition avait-elle influencé plus ou moins consciemment l'opinion étrangère, qui attendait un triomphe massif du F.D.I.C. au scrutin du 17 mai. Or le succès électoral du parti gouvernemental a été tout à fait modeste, et ne lui a apporté que soixante-neuf sièges sur les cent quarante-quatre que comporte la Chambre des représentants: il lui manquera donc quatre sièges pour disposer de la majorité absolue. L'Istiqlal est loin d'avoir subi la déroute que prévoyaient ses adversaires, et a enlevé quarante-deux sièges. L'U.N.F.P. a obtenu une très large majorité à Casablanca et à Rabat, confirmé ses positions dans les villes et sur la côte, et fait élire vingt-sept de ses candidats. Les six derniers sièges ont été à des candidats indépendants. Un autre trait caractéristique du scrutin est que les chefs de file des partis ont été durement éprouvés: six ministres du gouvernement ont été battus, le leader du Mouvement populaire a été devancé dans son propre fief par le candidat de l'Istiqlal, et l'Istiqlal a dû abandonner à l'U.N.F.P. quelques unes de ses positions les plus fortes. On ne peut donc dire à aucun point de vue que les jeux aient été faits à l'avance, et l'envoyé spécial du journal *Le Monde* a pu écrire que la consultation s'était déroulée « dans des conditions de liberté sans précédent dans les autres pays africains »³.

Les élections municipales ont eu lieu le 28 juillet. On sait qu'une dizaine de jours plus tôt la situation s'était brusquement tendue entre le gouvernement et les partis de l'opposition. Le 16 juillet, la police avait fait irruption dans une réunion tenue par l'U.N.F.P. à Casablanca et arrêté une centaine de personnes, dont trois seulement furent relâchées peu après. En même temps le gouvernement annonçait qu'il avait découvert un complot et saisi des dépôts d'armes dans plusieurs

³ *Le Monde*, 19-20 mai 1963, p. 1.

localités. Les chefs de l'U.N.F.P. ripostèrent en décidant de boycotter les élections municipales. Le 24 juillet, M. Allal al-Fassi prenait la même position au nom de l'Istiqlal et invitait les membres et sympathisants de ce parti à ne pas participer au scrutin. Le F.D.I.C. se trouvait donc pratiquement seul à solliciter les suffrages, et le taux de participation du corps électoral au scrutin devait être la seule donnée significative. Or il semble qu'il y ait eu de 75 à 80% de votants: les consignes d'abstention données par les deux grands partis d'opposition n'auraient donc été que très partiellement suivies.

L'analyse de la constitution nous avait donné une première idée des nouvelles institutions politiques marocaines. Mais cette idée ne pouvait être que très approximative, la valeur des institutions dépendant essentiellement de la mesure avec laquelle les organes de l'Etat font usage des pouvoirs qui leur sont conférés par les textes. L'enseignement du scrutin du 17 mai 1963 est à ce point de vue décisif, car il montre que si le roi et ses ministres disposent de pouvoirs étendus, ils ont su n'en user qu'avec modération et respecter les droits de l'opposition. De son côté le peuple marocain a donné des preuves de sa maturité politique. Les nouvelles structures du royaume du Maroc ont donc subi avec succès l'épreuve du libre affrontement des partis, et elles offriront sans aucun doute un cadre favorable à la consolidation d'une authentique démocratie politique et sociale.

TABLE DES MATIÈRES

La loi instituant le « jugement sans procès » en Afrique du Sud .	1
La réforme judiciaire en République démocratique allemande .	3
Berlin: La complicité en matière de fuite est-elle un crime contre la paix?	8
Un procès politique au Burundi	12
Le problème des Noirs aux Etats-Unis	21
L'expérience du « Tribunal populaire » au Mali	30
Le nouveau régime constitutionnel du Maroc.	38

PUBLICATIONS RÉCENTES DE LA COMMISSION
INTERNATIONALE DE JURISTES

Revue de la Commission internationale de Juristes

Tome IV, n° 1 (1^{er} semestre 1962). L'Etat de droit et l'organisation contemporaine de l'économie et des rapports sociaux, par Fritz Gygi. Le barreau dans la République populaire de Chine, par Sao-Tchouan Leng. Le Commissaire parlementaire en Nouvelle-Zélande, par A. G. Davis. Du droit de se rendre à l'étranger, par Rudolf Torovsky. L'application de la Convention européenne des Droits de l'Homme dans l'ordre juridique interne, par Philippe Comte. Le pouvoir judiciaire dans la zone sociétiquée d'Allemagne, par Walther Rosenthal. Un « Ombudsman » en Grande-Bretagne, par A. A. de C. Hunter. Un document: Le projet de Convention panaméricaine pour la protection des Droits de l'Homme. Revue des livres.

Tome IV, n° 2 (2^e semestre 1963). Réflexions sur la Primauté du droit dans les pays suivants: Autriche, par Hans Klecatsky; France, par René Cassin; République fédérale d'Allemagne, par Gerhard Leibholz; Sénégal, par Gabriel d'Arboussier; Royaume-Uni, par Norman S. Marsh; États-Unis, par W. N. Seymour et S. L. Sherman; Uruguay, par Justino J. de Arichaga. L'Autriche et la Convention européenne des droits de l'homme, par Viktor Liebscher. La défense des droits de l'homme devant la Cour constitutionnelle d'Italie, par Annarosa Pizzi. Le commissaire parlementaire en Nouvelle-Zélande, par A. G. Davis. Jurisprudence. Document. Revue des livres.

Bulletin de la Commission internationale de Juristes

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

Numéro 15 (mai 1963). Divers aspects de la légalité: République fédérale d'Allemagne, Amérique latine, Birmanie, Bulgarie, Ceylan, France, Hongrie, Pologne, Portugal.

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

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

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

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