

SÉNAT

DEUXIEME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1979-1980

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 février 1980.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), à la suite d'une mission, effectuée du 17 au 29 août 1978, chargée d'étudier le fonctionnement des institutions politiques et du système judiciaire de l'Inde et de Sri Lanka,

Par MM. Baudouin de HAUTECLOCQUE, Roger BOILEAU,
Charles LEDERMANN et Paul PILLET,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Louis Virapoullé, Yves Estève, vice-présidents ; Charles de Cuttoli, Charles Lederman, Pierre Salvi, Paul Girod, secrétaires ; Armand Bastit Saint-Martin, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Michel Darras, Jacques Eberhard, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Pierre Jourdan, Jacques Larché, Pierre Marcihacy, Jean Nayrou, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiété, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud, Lionel de Tinguy.

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction :	
Justification du thème de la mission et composition de la délégation .	7
Itinéraire et programme de la mission	9
L'INDE. — LA PLUS GRANDE DEMOCRATIE PARLEMENTAIRE DU MONDE	
Présentation générale :	
1. — <i>Aperçu historique</i>	15
a) Le poids des traditions religieuses	15
Le système des castes	15
Les différentes religions représentées en Inde	17
b) L'héritage britannique	20
La naissance de la classe politique indienne actuelle	20
L'anglais, comme langue officielle	20
Les institutions anglo-saxonnes, comme modèle pour les constituants de 1950	21
2. — <i>Présentation économique</i>	22
a) Pression démographique et limitation des naissances	22
La croissance démographique	22
La politique de contrôle des naissances	23
b) Situation économique et niveau de vie	23
Les besoins alimentaires	23
La politique économique et la planification	24
A. — Un fédéralisme « centralisé »	24
I. — <i>La faible autonomie des Etats par rapport au pouvoir central</i> ..	25
1. — <i>Les organes propres aux Etats fédérés</i>	26
a) Les chambres législatives	26
Leur statut	26
L'Assemblée législative	26
Le Conseil législatif	26
Leurs pouvoirs	27
Le pouvoir de révision constitutionnelle	27
Le pouvoir législatif	27
Le pouvoir de contrôle	28
b) Le conseil des Ministres	28
Le statut des ministres	28
Le « Chief minister » de l'Etat	28
Les ministres	28
Le rôle du conseil des Ministres. — Aider et conseiller le gouverneur dans l'exercice de ses fonctions	29

	Pages.
2. — <i>Le gouverneur, représentant de l'Union</i>	29
a) Son statut. — Le gouverneur est nommé par le Président de la République et révoqué à la discrétion de ce dernier	29
b) Ses pouvoirs	29
Ses rapports avec le conseil des Ministres	29
Ses rapports avec les Chambres	30
II. — <i>Les ingérences du pouvoir central dans le Gouvernement des Etats</i>	31
1. — <i>La répartition des pouvoirs en période normale</i>	31
a) La compétence résiduelle de l'Union	31
b) Le système des listes	31
2. — <i>L'extension des compétences de l'Union en période exceptionnelle</i>	32
a) L'état d'urgence	32
b) L'interruption du fonctionnement des pouvoirs publics d'un Etat	32
<p>La fréquence du recours à ces deux procédures révèle la fragilité du système constitutionnel indien et de l'équilibre qu'il tente d'instaurer.</p>	
B. — <i>Un parlementarisme fragilé</i>	35
I. — <i>Le bicamérisme</i>	35
1. — <i>La physionomie des chambres</i>	35
a) Leur représentativité	35
La Chambre du peuple (Le mode de désignation de ses membres. — Sa composition politique en juin 1978) ..	35
Le Conseil des Etats (Le mode de désignation de ses membres ; le poids des différents Etats et territoires) ..	37
b) Leur organisation interne	38
Le rôle des présidents des chambres et du Premier Ministre	38
Les commissions parlementaires	39
2. — <i>Les pouvoirs des assemblées</i>	40
a) La révision de la Constitution	40
b) Le vote des lois	42
Les textes de nature financière	42
Les lois ordinaires	42
c) Le contrôle du Gouvernement	43
La mise en jeu de la responsabilité gouvernementale ..	43
Les résolutions	43
Les questions	43
II. — <i>Le dualisme apparent de l'exécutif</i>	44
1. — <i>Une présidence effacée</i>	44
a) La légitimité du Président de la République	44
b) Ses attributions	45
En tant qu'autorité exécutive	45
En matière législative	45

	<u>Pages.</u>
2. — <i>Le Premier Ministre, véritable chef de l'exécutif</i>	46
a) Le statut du Premier Ministre et des Ministres	46
Le Premier Ministre	46
Les autres Ministres	46
b) Les pouvoirs du Gouvernement	48
Le Cabinet	48
Le Premier Ministre	48
C. — L'autorité judiciaire, arbitre ou garant ?	49
I. — <i>Un système judiciaire hiérarchisé</i>	49
1. — <i>Les cours et tribunaux</i>	49
a) La Cour suprême	49
Le statut de ses membres	49
Ses attributions	50
b) Les hautes cours de justice	51
Le statut de leurs membres	51
Leurs attributions	52
c) Les tribunaux subordonnés	52
La hiérarchie des tribunaux au niveau de chaque Etat ...	52
2. — <i>Les organes de conseil auprès du Gouvernement</i>	53
a) Le procureur général	53
b) La Commission des Lois	54
II. — <i>Les juges et les pouvoirs publics : existe-t-il en Inde un pouvoir judiciaire ?</i>	54
1. — <i>Le contrôle de la régularité des opérations électorales</i>	55
2. — <i>Le contrôle de la constitutionnalité des lois</i>	57
a) La Cour suprême et la nature du fédéralisme indien	57
b) La Cour suprême et les libertés individuelles	57
Le droit de propriété	58
La liberté d'aller et venir	59
La Cour suprême parvient difficilement à jouer son rôle de contrepois.	59

**SRI LANKA. — UN PETIT ETAT DOTE D'UN REGIME PRESIDENTIEL
DE TYPE OCCIDENTAL**

Présentation générale :

1. — <i>Aperçu historique</i>	65
a) L'une des plus anciennes monarchies du monde	65
b) Les influences européennes	66
L'influence portugaise	66
L'influence hollandaise	66
L'influence britannique	67

	Pages.
c) De l'indépendance de Ceylan à la naissance de la République de Sri Lanka	67
1948 : L'indépendance	67
1948-1977 : L'alternance au pouvoir du « Freedom Party » (Parti de « liberté) et de l'« U. N. P. » (Parti national uni).	67
1978 : L'adoption d'une nouvelle Constitution	68
2. — <i>Présentation économique</i>	68
a) Une population aux traits originaux	68
La densité de population	68
L'importance numérique de la jeunesse	68
Le taux élevé de scolarisation	68
La diversité des ethnies	69
b) La prédominance agricole	69
La prédominance de l'agriculture	69
Les difficultés du secteur industriel	70
c) Une économie dépendante des marchés extérieurs	70
A. — <i>L'expérience socialiste 1970-1977</i>	71
I. — <i>La défaite du parti de Mme Bandaranaike</i>	71
1. — <i>Le succès du Front Uni aux élections de 1970</i>	71
Le Front uni associait le parti de Mme Bandaranaike (Freedom Party) au parti communiste pro-soviétique et aux trotskystes du L. S. S. P. (Lanka Sama Samaja Party)	71
2. — <i>L'accroissement des difficultés intérieures (1970-1977)</i>	72
L'agitation sociale d'avril 1971	72
Les difficultés économiques	72
II. — <i>Les élections de 1977 et les perspectives d'avenir</i>	72
1. — <i>Le résultat des élections du 22 juillet 1977</i>	72
La victoire du Parti national uni (U. N. P.)	73
La répartition actuelle des sièges à l'Assemblée Nationale	73
2. — <i>Les leçons à tirer</i>	73
Les problèmes posés par la prolongation de l'état d'urgence ..	73
Les conséquences du scrutin uninominal majoritaire à un tour sur la stabilité gouvernementale	73
B. — <i>L'instauration d'un régime présidentiel</i>	74
I. — <i>La nouvelle Constitution ceylanaise</i>	74
1. — <i>Le régime parlementaire en vigueur depuis 1977</i>	74
Un Premier Ministre, véritable détenteur du pouvoir exécutif ..	74
Un système monocaméral depuis 1971	74
2. — <i>La nature du régime-présidentiel instauré en 1977 et 1978</i> ..	74
Le deuxième amendement à la Constitution (les pouvoirs du Président de la République)	74
Le troisième amendement (l'instauration du système de représentation proportionnelle ; la création d'une Cour suprême).	75

	Pages.
II. — <i>Les problèmes immédiats à résoudre</i>	76
1. — <i>Le régionalisme</i>	76
Le différend entre la majorité cinghalaise et la minorité tamoule	76
2. — <i>Les risques d'agitation sociale</i>	77
Cartographie :	
L'Inde	14
Sri Lanka	64
Annexes :	
L'Inde	81
1. — Biographie de M. Morarji Desai, Premier Ministre (1977-1979).	81
2. — Composition du Gouvernement (août 1979)	82
3. — Composition du Gouvernement (janvier 1980)	83
Sri Lanka	84
4. — Composition du Gouvernement (août 1978)	84

Mesdames, Messieurs,

Alors que la Commission des Affaires économiques et du Plan a, en 1967, envoyé une délégation pour étudier la situation et les conditions de développement de l'économie indienne (1), jamais la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, n'avait effectué de mission d'information en Inde, malgré l'importance que revêt l'évolution institutionnelle de ce grand pays où vit un sixième de la population mondiale.

Après avoir connu une longue période de stabilité depuis son indépendance (le 15 août 1947), l'Inde est entrée, à la suite des élections législatives de mars 1977, dans une nouvelle ère politique. Ces élections ont en effet marqué la défaite du Parti du Congrès au pouvoir durant trente ans, entraînant le départ du Premier Ministre, Mme Indira Gandhi. Il est apparu particulièrement intéressant à votre Commission des Lois d'examiner dans quelles conditions le fonctionnement des institutions indiennes a permis une telle alternance.

Telle est la raison majeure qui a conduit la Commission des Lois à solliciter dès l'année 1978, du Bureau du Sénat, l'autorisation de confier à une mission de quatre sénateurs le soin d'étudier le **fonctionnement des institutions politiques et du système judiciaire indiens.**

L'instauration à Sri Lanka, au début de l'année 1978, d'un régime présidentiel s'appuyant sur une loi fondamentale inspirée de notre actuelle Constitution, a incité votre Commission à demander de prolonger cette mission à Sri Lanka, cette île aux dimensions modestes, mais qui est néanmoins proche de l'Inde par la géographie et la culture.

La délégation était présidée par M. Baudouin de Hauteclocque, sénateur du Pas-de-Calais. En outre, en faisaient partie MM. Roger Boileau, sénateur de Meurthe-et-Moselle, Charles Lederman, sénateur du Val-de-Marne, et Paul Pillet, sénateur de la Loire. Elle était accompagnée par Mme Noëlle Lenoir, administrateur des services du Sénat.

(1) Cf. le rapport d'information «n° 272, seconde session ordinaire de 1966-1967) établi à la suite de cette mission.

ITINERAIRE ET PROGRAMME DE LA MISSION

I. — En Inde.

Jeudi 17 août :

Après son arrivée dans la matinée à l'aéroport de Palam, à Delhi, où elle a été accueillie par M. Jean-Claude Winckler, ambassadeur de France en Inde, la délégation a participé au déjeuner offert en son honneur au Parlement par M. Hegde, président du Lok Sabha (Chambre Basse). Au cours de ce repas, puis lors de la réunion de travail qui lui a fait suite, elle a pu s'entretenir avec des parlementaires des deux assemblées de l'Union indienne : le Lok Sabha (Chambre Basse) et le Rajya Sabha (Chambre Haute). L'entretien porta, en particulier, sur le fonctionnement du système fédéral indien.

La délégation fut ensuite conviée à visiter le Parlement ; puis elle a assisté à des séances publiques de l'une et l'autre Chambres.

Reçue dans la soirée à la résidence de M. Jean-Claude Winckler, ambassadeur de France, elle s'est longuement entretenue des problèmes de contrôle de la constitutionnalité des lois avec M. Mukhoty, avocat à la Cour suprême.

Vendredi 18 août :

Le matin, la délégation a eu des entretiens avec :

- M. Shanti Bhushan, Ministre de la Justice ;
- M. Sorabjee, procureur général de l'Inde ;
- M. Justice Khanna, président de la Commission des Lois.

Ces conversations ont été, pour elle, l'occasion de mesurer l'importance du rôle joué par les autorités judiciaires indiennes.

L'après-midi, la délégation a été reçue à la Cour suprême par son président, M. Chunder Chud. Après avoir assisté à l'audience d'une chambre de la Cour suprême, elle a eu une intéressante discussion avec les treize juges qui composent cette juridiction. Fut en particulier évoquée la question de l'indépendance des magistrats face au pouvoir politique et du rôle joué par la Cour suprême en faveur de la protection des droits fondamentaux des citoyens.

Les sénateurs ont également été reçus par les avocats près la Cour suprême avec lesquels ils ont eu un échange de vues au sujet de la garantie des droits de la défense.

Dans la soirée, un dîner offert par M. Jean-Claude Winckler, ambassadeur de France, à sa résidence, a permis à la délégation d'avoir de nouveaux entretiens avec de hautes personnalités de l'administration et de la justice ainsi qu'avec des parlementaires indiens.

Samedi 19 août :

La journée du samedi 19 août a été consacrée à la visite guidée de la capitale indienne, de sa partie ancienne (Delhi) et de ses quartiers modernes et commerçants (New Delhi).

Dimanche 20 août :

Avant de quitter Delhi pour Agra, la délégation a été reçue à déjeuner par M. Godhurnburn, ancien ambassadeur de l'Inde, notamment au Maroc.

Lundi 21 août :

La délégation a passé la journée à Agra, ancienne capitale de l'Empire moghole, située à quelque 120 kilomètres de New Delhi. Elle a été accompagnée durant cette journée par M. Francis Roudière, secrétaire à l'ambassade de France en Inde.

Mardi 22 août et mercredi 23 août :

Son séjour de quarante-huit heures à Varanasi (ex-Bénarès), en particulier la promenade en barque qu'elle a effectuée sur le fleuve sacré du Gange, a permis à la délégation de constater la part prépondérante du facteur religieux dans la société indienne.

Sa visite de l'université de Bénarès lui a également donné un aperçu des conditions de l'enseignement supérieur en Inde.

Jeudi 24 août :

La délégation a mis à profit son escale prolongée à Calcutta pour visiter la capitale du Bengale qui est la ville la plus peuplée de l'Inde et le premier centre commercial du pays.

Arrivés de nuit à Madras, capitale de l'Etat du Tamil Nadu, les Sénateurs ont été accueillis à l'aérodrome par M. Georges Rochiccioli, consul général de France à Pondichéry.

Vendredi 25 août :

Après avoir visité les quartiers traditionnels de Madras, sous la conduite de M. Georges Rochiccioli, consul général de France, les membres de la délégation ont été reçus à la Haute Cour de

justice de l'Etat du Tamil Nadu par M. Rao, président de cette Cour. Ce dernier leur a fait un bref exposé sur le rôle et les attributions des tribunaux indiens.

La délégation a ensuite reçu à déjeuner M. Georges Rochiccioli, consul général de France, qui l'a informée de différents problèmes concernant les Français résidant en Inde.

Dans l'après-midi, elle s'est rendue au Parlement du Tamil Nadu où elle a participé à une réunion de travail avec le président et le vice-président de la Chambre Haute ainsi qu'avec le président de la Chambre Basse de cet Etat.

Un dîner offert conjointement par le consulat de France et l'Alliance française de Madras a clos le séjour de la délégation sénatoriale dans le continent indien.

II. — A Sri Lanka.

Samedi 26 août :

La délégation a été accueillie à l'aéroport de Katunayake, près de Colombo par M. Jacques Bourgoïn, ambassadeur de France à Sri Lanka et par Mme Hélène Drogoul, premier secrétaire à l'ambassade de France.

Dans la soirée, les sénateurs ont été reçus à la résidence de l'ambassadeur de France à Colombo où ils ont dîné en compagnie de hautes personnalités politiques et du monde judiciaire de Sri Lanka.

Dimanche 27 août :

La délégation a effectué une excursion à Kandy, au centre de l'île, qu'elle a pu visiter sous la conduite de M. Dissanayake, consul honoraire de France. Au cours d'un déjeuner offert par ce dernier, les membres de la délégation se sont informés des conditions de diffusion de la langue française à Sri Lanka.

Lundi 28 août :

Au cours de la matinée, les sénateurs ont rencontré :

- M. Pasupati, procureur général ;
- M. Devanyagam, Ministre de la Justice.

Les conversations avec ces deux personnalités ont porté sur le fonctionnement des institutions judiciaires (en particulier, la Cour suprême) et sur les changements opérés par la nouvelle Constitution de Sri Lanka.

Après une excursion dans l'après-midi à Bentota, sur la côte sud de l'île, la délégation sénatoriale a été reçue à dîner à Colombo à la résidence de M. Jacques Bourgoïn, ambassadeur de France.

Mardi 29 août :

La délégation s'est rendu dans la matinée à l'Académie des sciences administratives. Elle s'est entretenue avec les professeurs de cet établissement où sont formés les hauts fonctionnaires de Sri Lanka.

Puis elle a été reçue par le Major Montague Jayewickreme, Ministre de l'Administration publique et des Affaires intérieures qui lui a décrit le nouvel équilibre des pouvoirs instauré à la suite des dernières élections générales de 1977.

*
**

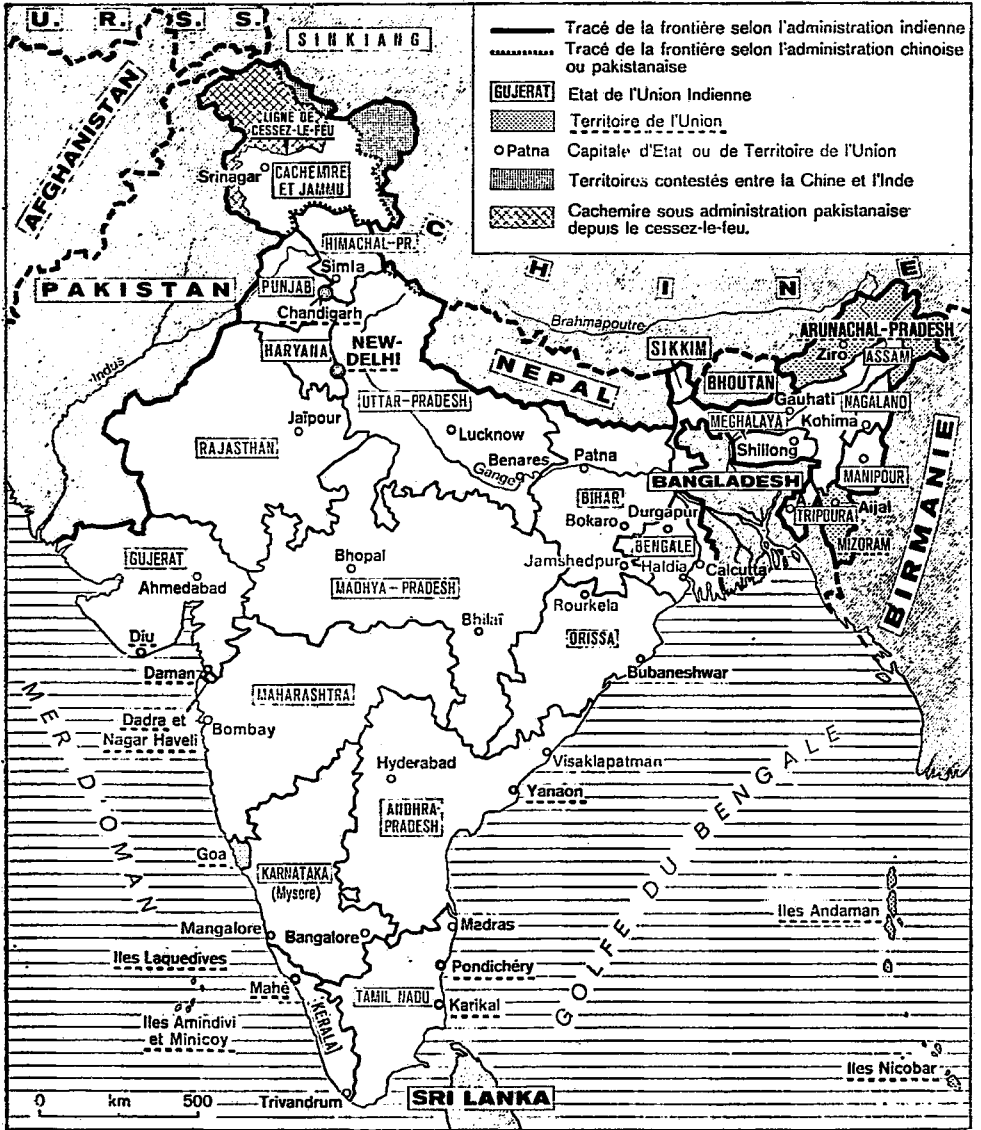
La délégation, au cours de son séjour, a rencontré un grand nombre de personnalités indiennes et ceylanaises : responsables gouvernementaux, élus, hauts magistrats et fonctionnaires. Qu'elles soient ici remerciées pour l'accueil toujours chaleureux qu'elles ont réservé à la délégation ainsi que pour les renseignements extrêmement précieux qu'elles ont bien voulu lui confier sur le fonctionnement des institutions de leur pays.

Les membres de la délégation adressent également leurs vifs remerciements aux autorités consulaires françaises, en particulier à MM. Jean-Claude Winkler et Jacques Bourgoïn, ambassadeurs de France, respectivement en Inde et à Sri-Lanka, ainsi qu'à M. Georges Rochiccioli, consul général de Pondichéry.

L'INDE

—

L'INDE



L'INDE : LA PLUS GRANDE DEMOCRATIE PARLEMENTAIRE DU MONDE

Présentation générale.

Recouvrant une superficie de 3,3 millions de kilomètres carrés, soit environ six fois celle de la France, et comprenant 650 millions d'habitants, l'Inde est par son étendue et sa démographie la plus grande démocratie parlementaire du monde.

1. — APERÇU HISTORIQUE

a) *Le poids des traditions religieuses.*

« Si je dois renaître, je voudrais que ce soit en Intouchable pour pouvoir partager les douleurs, les souffrances et les affronts que subissent les Intouchables. »

GANDHI.

Bien qu'elle soit une République jeune (son trente et unième anniversaire a été célébré le 15 août 1978, la veille même de l'arrivée de la mission à Delhi), l'Inde est l'héritière d'une civilisation millénaire qui porte l'empreinte d'influences culturelles les plus diverses.

On attribue aux Aryens, qui ont imposé leur domination sur le nord de l'Inde à partir du VIII^e siècle avant Jésus-Christ, la paternité du **système des castes** qui fonde encore aujourd'hui toute l'organisation sociale indienne. Très schématiquement, on peut dire que la société indienne est divisée en quatre grands groupes ou « varnas » (1) qui remplissent des fonctions hiérarchisées :

— au sommet de la hiérarchie sociale, sont les **brahmanes** ou les prêtres. Sortis du crâne du Créateur, Brahma, ils représentent le degré de pureté le plus élevé (2) ;

— immédiatement après les brahmanes, viennent les **kshatriyas**, guerriers ou défenseurs du pouvoir politique. Ils sont censés être nés des bras du Créateur ;

(1) Le mot « varna » signifie en sanskrit « couleur » par référence à la couleur de la peau des membres des différentes castes.

(2) Le mot « caste » a la même étymologie que « chaste ». Il provient du latin *castrus* qui signifie pur.

— les **vaishyas** sont nés, quant à eux, des cuisses du Créateur. Primitivement éleveurs et cultivateurs, devenus pour la plupart d'entre eux commerçants, ils ont pour fonction d'accroître la richesse matérielle de la communauté ;

— les **sudras**, issus des pieds de Brahma, constituent la caste la plus basse en même temps que la plus nombreuse (environ la moitié de la population totale). A l'origine, ils formaient une sorte de propriété collective du clan ou de la tribu. A présent, ils se voient assigner la tâche de servir les trois castes supérieures. Ils sont dispersés en une multitude de sous-castes (ou jatis) qui ressemblent, sous certains aspects, à des corporations de métiers (potiers, blanchisseurs, charpentiers, etc.).

Comme l'a fort bien montré Louis Dumont dans son ouvrage *Homo hierarchicus, essai sur le système des castes* (1), l'existence des castes traduit un principe hiérarchique, mais non autoritaire : chaque individu, selon la caste à laquelle il appartient par la naissance, a un rôle social défini qui lui impose souvent davantage d'obligations qu'il ne lui donne de droits.

On peut toutefois se demander si le système des castes ne constitue pas un frein à l'évolution économique et sociale. Il n'est pas rare en effet que des Hindous refusent un travail qui assurerait la survie de leur famille pour la seule raison que l'activité considérée est traditionnellement interdite aux membres de leur caste.

Quant aux Indiens qui n'appartiennent à aucune caste, les « **intouchables** », ils sont, dans la majorité des cas, encore traités en parias. Bien qu'en droit l'« intouchabilité » ait été abolie (2), les « sans-castes » continuent de faire l'objet de discriminations. Parfois même, ils sont victimes de violences. Ainsi, lors du séjour de la délégation, de nombreux articles étaient consacrés dans la presse aux émeutes qui se déroulaient près de Bombay, dans l'Etat du Maharashtra, et au cours desquelles plusieurs intouchables furent grièvement blessés ou trouvèrent la mort. Ces émeutes ont éclaté à la suite de la décision du Gouvernement de cet Etat de rebaptiser l'université de Marathwada pour lui donner le nom du docteur Ambedkar, un intouchable, contemporain de Gandhi, qui figure parmi les pères fondateurs de la Constitution indienne.

Les agressions dont sont victimes des « intouchables » témoignent des difficultés de la politique menée par le pouvoir central pour améliorer le sort de ceux que le Mahatma Gandhi appelait les « Harijans » (« Enfants de Dieu »). Les dispositions prises en leur faveur pour leur faciliter l'accès aux universités et aux postes admi-

(1) Paris, Gallimard, 1966.

(2) Par l'article 17 de la Constitution.

nistratifs (1) ne sont en effet pas facilement acceptées par le reste de la population. Elles ont suscité des réactions d'hostilité de la part des Hindous de caste qui n'admettent pas que des lois puissent remettre en cause les divisions sociales fondées sur la religion.

Car ce n'est pas l'un des moindres paradoxes de l'Inde que d'être à la fois un Etat laïc — doté d'une Constitution « opposée à toute politique confessionnelle » — et l'un des pays au monde où l'influence de la religion sur la vie politique est la plus marquante.

Il est en effet impossible de comprendre le fonctionnement du système politique indien si l'on fait abstraction du facteur religieux.

Toutes les grandes religions sont représentées en Inde, chacune ayant contribué à marquer de son empreinte la société indienne :

— **l'hindouisme**, auquel se rattachent aujourd'hui 82 % de la population indienne et qui s'est développé dès le xv^e siècle avant l'ère chrétienne, est fondé sur la croyance métaphysique en la réincarnation de l'âme dans des vies successives : l'homme est soumis à la loi du *Karma* qui lui impose de perpétuelles renaissances jusqu'à ce qu'il parvienne à s'en libérer pour rejoindre l'âme de l'Univers, le *Brahm*. Cette croyance, étroitement liée au système des castes, implique l'acceptation des différenciations sociales, considérées comme l'expression d'une échelle de valeurs entre la vie présente et les vies passées et futures. Selon qu'il a commis le bien ou le mal dans une existence antérieure, en effet, chaque être se réincarnera en homme, en animal ou même en dieu ou demi-dieu. Parallèlement, le malheur et la misère des plus déshérités sont pour eux des gages de bonheur et de prospérité dans une vie future ;

— **le bouddhisme**, aujourd'hui très minoritaire (2) puisqu'il ne compte que quelques millions d'adeptes (0,70 % de la population), n'en a pas moins fortement influencé la culture indienne. Le prophète Bouddha — l'Eveillé — est d'ailleurs né en Inde au vi^e siècle avant notre ère. Cette religion a permis un renouveau de la civilisation indienne dont témoigne l'œuvre accomplie par la dynastie des Mauryas (iv^e-iii^e siècle avant Jésus-Christ). Le représentant le plus éminent de cette dynastie, l'empereur Açoka, se convertit, en 250 avant Jésus-Christ, au bouddhisme. Les édits qu'il

(1) Ces dispositions concernent non seulement les 110 millions d'intouchables mais aussi les 40 millions de personnes appartenant aux populations tribales qui occupent les zones montagneuses et forestières situées au fin fond du pays, ces deux catégories étant désignées sous le vocable de « castes et tribus annexes » (Scheduled Castes and Tribes).

(2) Cette religion connaît toutefois un regain dans certaines régions. Ainsi, dans le Bihar, on assiste depuis quelques années à la conversion de nombreux intouchables.

fit graver sur de nombreux monuments en langue vulgaire, afin de se faire comprendre par tous ses sujets, expriment son souci d'instaurer dans son vaste empire des rapports humains fondés sur la tolérance et la non-violence. Bien que le bouddhisme n'ait pas réussi à s'implanter durablement, les idées pacifistes qui ont présidé à son apparition demeurent gravées dans l'esprit indien ;

— pas plus que le bouddhisme, le jaïnisme ne parvint à surmonter l'opposition des brahmins. Contemporain de Bouddha, le fondateur de cette religion, le grand héros ou Jina, a toutefois légué aux Indiens le sentiment du respect de toute vie. *L'ahimsa*, règle impérative qui s'impose aux jaïns, leur interdit en effet de tuer quelque être vivant que ce soit. Les jaïns, aujourd'hui un peu moins nombreux que les bouddhistes, sont concentrés à l'ouest du sous-continent et au Rajasthan. Se consacrant surtout au commerce, la plupart d'entre eux occupent de riches situations dans plusieurs métropoles indiennes ;

— l'islam (1) s'est diffusé plus tardivement en Inde. Apparue au VIII^e siècle, il a connu son plus grand rayonnement aux XVI^e et XVII^e siècles sous le règne des Empereurs moghols. La visite de la ville d'Agra, célèbre pour son Taj Mahal construit par l'empereur Chah Jahan à la mémoire de sa femme Mumtaz, fut l'occasion pour la délégation d'apprécier l'influence culturelle de l'islam en Inde. Les musulmans ne représentent plus aujourd'hui que 12 % de la population totale (2), mais ils forment une minorité très agissante. Répartis sur tout le territoire, ils ne sont majoritaires que dans l'Etat de Jammu-et-Cachemire. L'hostilité persistante des deux communautés, hindoue et musulmane, dégénère parfois en des heurts plus ou moins violents ;

— le sikhisme, promu au début du XVI^e siècle par un sage du Pundjab, le guru Narak, s'est développé comme le bouddhisme en réaction contre l'hindouisme. Les sikhs rejettent en effet à la fois le polythéisme hindou et le système des castes. Les hommes appartenant à la communauté sikh sont aisément reconnaissables à leur barbe et aux turbans de couleurs vives sous lesquels ils rassemblent leur longue chevelure. Très industriels, suivant les préceptes de leur premier guru, Narak (3), ils se sont particulièrement bien adaptés à l'ère des techniques nouvelles, notamment au développement des transports modernes. C'est ainsi que, bien qu'ils représentent à peine 2 % de la population (ils sont environ

(1) Sur les problèmes que pose l'intégration des musulmans dans la société indienne, cf. l'article de Mme Violette Graff, in *Le Monde* du 11 décembre 1979.

(2) Ils étaient, bien entendu, beaucoup plus nombreux avant l'indépendance qui a été marquée, en 1947, par la partition de l'Inde et du Pakistan. Ils demeurent néanmoins plus nombreux en Inde (80 millions) qu'au Pakistan (75 millions).

(3) Celui-ci déclarait en effet : « Dieu a dit que l'homme serait sauvé par son travail. Il ne lui demandera pas quelle est sa tribu ou sa religion, mais ce qu'il a fait. »

12 millions), ils jouent un rôle essentiel dans l'économie du pays. Ils ont fait du petit Etat du Pundjab, délimité en 1966 à la frontière du Pakistan et du Rajasthan, l'un des territoires les plus prospères de l'Inde. Amritsar, sa capitale, est un centre commercial et industriel très actif. La quasi-totalité des chauffeurs de taxi, dans les grandes villes indiennes, sont des sikhs. Ces derniers occupent, en outre, plus du tiers des postes dans l'armée ;

— le christianisme n'est pas absent de l'Inde, puisque 17 millions de chrétiens y vivent actuellement. Ils sont regroupés en majorité dans le sud de l'Inde, en Andhra Pradesh (capitale : Hyderabad), au Tamil Nadu (capitale : Madras) et surtout au Kerala (capitale : Trivandrum) où ils représentent plus du cinquième de la population. Les premiers chrétiens sont censés être arrivés en terre indienne avec l'apôtre saint Thomas dont on vénère encore aujourd'hui la tombe près de Madras. Mais c'est surtout au xvi^e siècle, après la conquête portugaise, que se renforça la communauté chrétienne le long du littoral de la mer d'Oman depuis le territoire de Goa (1) jusqu'à la pointe-sud du cap Comorin. A la suite des divisions qui apparurent au xix^e siècle parmi les « chrétiens de saint Thomas », une forte minorité protestante s'est constituée. Le christianisme en Inde est loin d'être en déclin ; il attire en particulier un grand nombre d'intouchables qui trouvent dans la foi chrétienne un moyen d'échapper à l'ostracisme dont les frappe la société hindoue.

A côté de ces grands courants de la pensée religieuse, il existe en Inde une variété infinie de croyances dont le recensement est impossible à effectuer. Chaque religion est elle-même traversée d'une grande variété de mouvements. L'hindouisme et le bouddhisme, notamment, ont sécrété un nombre considérable de sectes.

Cependant, sous cette apparente diversité, la pensée philosophique et religieuse se caractérise par la permanence remarquable de quelques grands principes. L'un d'entre eux, celui de la non-violence (*la Satyâgraha*) exerce une influence prédominante sur la vie politique. A la base du mouvement de désobéissance civile animé par Gandhi pour faire pression sur les Anglais en vue de l'accession de l'Inde à l'indépendance, ce principe n'est peut-être pas non plus étranger à la doctrine de non-alignement définie par Nehru au plan international.

(1) Saint François-Xavier, venu y évangéliser au xvi^e siècle, y est enterré.

b) *L'héritage britannique.*

« Dans le fond de mon esprit et de mon cœur, je ne trouve aucune colère contre l'Angleterre ou contre son peuple. Je déteste l'impérialisme britannique et je suis indigné par la domination de l'Inde ; je déteste le système capitaliste, mais je ne considère pas toute l'Angleterre ou le peuple anglais responsable de cet état de choses. »

NEHRU.

Avant d'analyser les structures politiques et le système judiciaire indiens, il convient d'évoquer brièvement la domination anglaise qui a duré un siècle et demi, de la fin du XVIII^e siècle jusqu'à la proclamation de l'indépendance de l'Inde le 15 août 1947. Cette période a, en effet, marqué une page importante de l'histoire de ce pays, ne serait-ce qu'en raison du fait que **nombre de membres de la classe politique indienne se sont formés dans les mouvements de lutte contre la colonisation britannique.** C'est ainsi que le « Congrès national indien » (1) fut créé en 1885 à Bombay à l'initiative de leaders indiens qui revendiquaient le droit d'être élus pour participer aux travaux des conseils législatifs placés auprès des gouverneurs des provinces et du vice-roi des Indes.

Tous les chefs de Gouvernement que s'est donné l'Inde depuis 1947 ont d'ailleurs connu, avant l'indépendance, les geôles britanniques. M. Morarji Desai, l'actuel Premier ministre, qui à partir de 1930 a participé au mouvement gandhien de désobéissance civile, a ainsi passé, avant 1947, six années de sa vie en prison (de 1940 à 1941 et de 1942 à 1945).

Les Britanniques ont en outre légué aux Indiens un instrument commun de communication : *la langue anglaise*. Dans un pays où les experts ont recensé plus de 1 600 langues différentes, une langue inter-Etats répond à un impératif. A l'origine, la Constitution prescrivit l'hindi (2) comme langue officielle de l'Union. Le passage complet à l'hindi devait se faire à une échéance de quinze ans, soit le 26 janvier 1965. Cependant, devant le refus d'une majorité de la population, en particulier dans les Etats du Sud, d'adopter l'hindi comme langue officielle, le Gouvernement dut s'engager dès 1963 à ce que l'anglais continue d'être utilisé à des fins officielles. L'hindi n'est aujourd'hui parlé que par 200 millions d'Indiens environ, et ne constitue que l'une des quinze langues principales reconnues par la Constitution.

(1) Ce n'est qu'en 1947, lorsqu'il arriva au pouvoir, que le Congrès décida de se transformer en véritable parti politique.

(2) L'hindi est une langue traditionnelle, issue de la famille indo-européenne, proche de l'ourdouïsi parlée dans le nord de l'Inde. Elle ressemble également dans sa forme orale à l'ourdou, langue du Pakistan.

Principales langues de l'Inde (1971).

	NOMBRE de locuteurs.	POURCENTAGE de la population totale.
Assamais	8 958 977	1,63
Bengali	44 792 722	8,17
Gujarati	25 875 252	4,72
Hindi	162 577 512	29,67
Kannada	21 707 918	3,96
Kashmiri	2 438 360	0,44
Malayalam	21 938 231	4
Marathi	42 251 207	7,71
Oriya	19 855 450	3,62
Punjabi	16 449 573	3
Sanskrit	2 212	,
Sindhi	1 676 728	0,31
Tamil	37 690 020	6,88
Telugu	44 752 926	8,17
Ourdu	28 607 874	5,22

Sources : *La Vie indienne*, collection Que Sais-Je ? (F. Doré, Paris, P. U. F. - 1978).

C'est sans conteste au niveau institutionnel, qu'il s'agisse des institutions de l'Union ou de celles des Etats, que l'empreinte britannique apparaît de la façon la plus nette. *L'organisation des pouvoirs législatif et exécutif, de même que le système judiciaire, sont en effet directement inspirés des institutions anglo-saxonnes.* Les auteurs de la Constitution ont eux-mêmes expressément reconnu avoir pris modèle sur divers régimes occidentaux. Dans une brochure de présentation de la Constitution indienne, publiée par le Ministère de l'Information, on peut lire :

« Le chapitre sur les droits fondamentaux est inspiré de la Constitution américaine et celui sur les principes directeurs de la politique de l'Etat de la Constitution de l'Irlande. La structure du Gouvernement de l'Union est conçue d'après les modèles de la Constitution canadienne...

« Quant au principe de gouvernement avec cabinet ministériel, il est emprunté à la Constitution britannique. »

Certes, l'Inde moderne a également conservé certaines de ses institutions traditionnelles les plus anciennes, tel le panchayât (assemblée de village) dont l'existence est consacrée par la Constitution. Mais, fondamentalement, la Constitution indienne est d'inspiration occidentale.

Cela ne rend pas le système politique plus aisé à analyser et à comprendre. La réalité indienne est en effet d'autant plus diffi-

cile à cerner que ce système, apparemment proche des schémas occidentaux, fonctionne dans un contexte radicalement différent du nôtre.

La société indienne est aujourd'hui dans une situation paradoxale : dotée d'institutions parlementaires parmi les plus libérales, elle a cependant conservé une structure sociale foncièrement inégalitaire héritée de traditions millénaires.

2. — PRÉSENTATION ÉCONOMIQUE

a) *Pression démographique et limitation des naissances.*

L'économie en Inde est inséparable de la démographie. Le surpeuplement est en effet l'une des causes majeures des difficultés que connaît le pays pour sortir du sous-développement.

L'Inde doit faire face à l'heure actuelle à un *accroissement annuel de 12 millions d'habitants* (correspondant à 21 millions de naissances et 9 millions de décès), soit un taux d'augmentation de la population de 2% par an. La densité au kilomètre carré est passée de 117 habitants en 1951 à plus de 200 aujourd'hui, en raison principalement d'une baisse importante du taux de mortalité.

Les projections démographiques établies dans le cadre du V^e Plan quinquennal (portant sur les années 1974-1979) laissent entrevoir pour les années à venir une diminution encore sensible de la mortalité, comme le montre le tableau ci-dessous :

Contrôle des naissances.

Objectifs annuels du V^e Plan (1).

	OBJECTIFS (millions).			NAISSANCES EVITÉES (millions).	COUPLES PROTÉGÉS (millions).	TAUX de natalité (pour mille).	TAUX de mortalité (pour mille).	TAUX de croissance (pourcentage).	POPULATION (millions).
	Stérilisations.	Injections intra-utérines.	Contraceptifs traditionnels utilisés.						
1976-1977	4	1,2	7	5,03	27,84 (26,49 %)	33,56	13,70	1,928	618,1
1977-1978	4,5	1,4	9	6,19	33,83 (31,55 %)	31,88	13,30	1,858	630,4
1978-1979	5	1,6	10	7,36	39,14 (35,85 %)	30,24	12,90	1,734	642,1

(1) *Data India*, 1975, p. 324.

Si la tendance actuelle se confirme, l'Inde atteindra le milliard d'habitants en l'an 2000. De telles perspectives de croissance sont incompatibles avec les impératifs de l'adaptation de la société indienne à la révolution industrielle. Aussi, depuis plusieurs années, le Gouvernement indien s'efforce-t-il de mettre en œuvre une *politique de contrôle des naissances*. Des centres ruraux de planning familial ont été créés sur l'ensemble du territoire pour assurer la diffusion des moyens anticonceptionnels, voire pour encourager les stérilisations. Mais cette politique heurte profondément les mentalités et les principes religieux d'une population en grande majorité rurale (plus de 70 % des habitants sont des paysans) C'est d'ailleurs en grande partie pour avoir tenté d'utiliser des moyens de coercition en vue de mener à bien sa campagne de stérilisation que Mme Gandhi a été mise en échec lors des dernières élections générales de mars 1977 (1). Fort de cette expérience, l'actuel Gouvernement dirigé par M. Morarji Desai, chef du parti Janata, se montre beaucoup plus prudent. Il n'en demeure pas moins que la démographie galopante est l'un des handicaps majeurs de l'économie indienne.

b) *Situation économique et niveau de vie.*

L'objectif fondamental restera encore pour de nombreuses années la recherche de *l'équilibre alimentaire de la population*. Certes, on ne peut nier les progrès réalisés par l'économie indienne depuis le début des années cinquante. De 1960 à 1974, le revenu national a connu une croissance annuelle moyenne de 2,9 %, soit, si l'on tient compte de l'accroissement démographique, une augmentation moyenne du pouvoir d'achat par habitant de 0,75 % par an. Mais ces pourcentages recouvrent d'amples disparités de revenus :

1° La moitié de la population, qui se partage à peine plus du cinquième du revenu national, vit au-dessous du seuil de pauvreté, c'est-à-dire qu'elle peut difficilement assurer son équilibre alimentaire ;

2° Face au bien-être relatif des campagnes, les grandes villes, refuges des sans-abris et des chômeurs, offrent le spectacle poignant de l'entassement humain et de la pauvreté.

La misère des villes est paradoxalement l'une des conséquences du développement de la grande industrie. L'explosion démogra-

(1) En fait, il semble que le fils de Mme Gandhi, Sanjay Gandhi, ait joué un rôle prépondérant dans cette opération qui s'est traduite en un an par sept millions de stérilisations pratiquées parfois, dit-on, sous la menace du retrait du permis de travail, voire de l'emprisonnement.

phique pousse de plus en plus de jeunes en quête de travail vers les villes où les industries saturées n'offrent pas suffisamment d'emplois.

Face à cette situation, le nouveau Gouvernement indien issu des élections de 1977 a entrepris de réorienter la *politique économique*. La croissance soutenue de l'industrie n'ayant pas permis à Mme Gandhi de résorber un chômage structurellement très important, le Gouvernement de M. Desai se propose de favoriser la création d'emplois par un rééquilibrage entre grandes et petites unités industrielles réparties sur l'ensemble du territoire. Pour la première fois depuis l'indépendance, le budget pour 1977 fait passer la grande industrie au second plan en donnant la priorité à l'agriculture, à la petite industrie rurale et à l'artisanat. En outre, le système traditionnel de planification, qui reposait depuis 1952 sur l'établissement de plans quinquennaux, a été aboli : une nouvelle méthode de plans glissants (*Rolling plans*) (1) est actuellement expérimentée afin de permettre une meilleure adaptation de la politique économique en fonction des aléas climatiques ou internationaux.

Reste à savoir si le Gouvernement de M. Desai, dont la cohésion est loin d'être assurée, parviendra, parallèlement à sa nouvelle politique de promotion de l'économie rurale, à maintenir le rythme de croissance des investissements privés et à juguler les tensions inflationnistes induites en particulier par la hausse des cours mondiaux des matières premières et des demi-produits.

L'excellente campagne céréalière (blé et riz) de 1977-1978 constitue un facteur conjoncturel favorable qui ne permet pas toutefois de négliger la persistance des handicaps traditionnels qui rendent particulièrement fragile la situation économique aussi bien que politique de l'Union indienne (2).

A. — Un fédéralisme « centralisé ».

En accédant à l'indépendance, l'Inde hérita du découpage historique de l'Empire britannique, avec ses provinces et ses États princiers. Moyennant quelques ajustements et regroupements, les anciennes divisions furent entérinées par la Constitution du 26 janvier 1950 qui fit de l'Inde un **Etat fédéral**.

Le fédéralisme est en effet apparu comme la solution la plus adéquate pour résoudre les problèmes posés par la diversité des

(1) Le Plan glissant peut se définir comme un plan indicatif à cinq ans révisable chaque année, assorti d'un plan opérationnel accompagnant chaque loi de finances.

(2) La chute de la production alimentaire consécutive à la sécheresse de l'année 1979, n'a pas permis à la coalition du Janata de mener à bien sa politique de redressement de l'économie rurale, pour laquelle en tout état de cause des crédits insuffisants avaient été prévus.

territoires, des langues et des cultures. La République de l'Inde, en succédant à l'Empire des Indes, est donc restée, comme le proclame l'article premier de la Constitution, une **Union d'Etats**.

L'intégration des différents Etats s'est réalisée de manière progressive et *la carte politique de l'Inde a connu en vingt ans de nombreuses fluctuations*. Depuis 1947, date à laquelle la quasi-totalité des Etats princiers à majorité hindoue ont signé les instruments juridiques de leur rattachement à l'Inde, jusqu'à l'absorption en avril 1975 de l'ex-protectorat du Sikkim, devenu le vingt-deuxième Etat de l'Union indienne, la structure juridique du territoire de la République et ses frontières internes ont sensiblement évolué.

Cette évolution a été facilitée par les pouvoirs dont dispose **le Parlement de l'Union** qui, en vertu du septième amendement à la Constitution, voté en 1956, a **compétence pour décider la création d'un nouvel Etat ou d'un nouveau territoire « dans les conditions qui lui paraissent le mieux convenir »**. De même, il suffit d'une loi pour modifier la superficie, les limites ou le nom d'un Etat ou d'un territoire de l'Union. En ce cas, le projet de loi doit seulement être soumis pour avis à la Chambre ou aux Chambres de l'Etat intéressé.

Ceci explique que, depuis l'indépendance, de nombreux découpages territoriaux aient été réalisés, dont certains se sont concrétisés par la création de nouveaux Etats. Le nombre des Etats est ainsi passé de quatorze en 1956 à vingt-deux aujourd'hui.

Plusieurs découpages furent décidés pour satisfaire des revendications régionalistes ou linguistiques (l'Etat d'Hyderabad, par exemple, où l'on parlait trois langues, fut partagé en trois portions de territoire rattachées respectivement aux Etats de l'Andhra Pradesh, de Mysore et de Bombay). La montée des régionalismes constitue d'ailleurs l'une des préoccupations majeures du Gouvernement indien à l'heure actuelle.

Quoi qu'il en soit, l'Inde demeure un Etat centralisé, bien que fédéral : d'une part, il n'est doté que d'une seule Constitution, d'autre part et surtout, les organes fédérés sont étroitement subordonnés au pouvoir central.

I. — LA FAIBLE AUTONOMIE DES ETATS PAR RAPPORT AU POUVOIR CENTRAL

Comme celles de l'Union, les institutions politiques des vingt-deux Etats fédérés se répartissent entre organes législatifs et exécutifs.

L'exécutif, dans les deux cas, est représenté par un Conseil des Ministres et un chef de Gouvernement. Le pouvoir législatif appartient à des chambres législatives.

On peut par ailleurs comparer les Gouverneurs des Etats au Président de la République, en signalant toutefois que, contrairement à ce dernier, les Gouverneurs de chaque Etat ont des pouvoirs réels très importants.

1. — *Les organes propres aux Etats fédérés.*

a) *Les chambres législatives.*

Tous les Etats ne sont pas dotés d'un régime bicaméral. La Constitution, en son article 168, énumère les Etats où il existe deux Chambres, soit :

— une *Chambre basse*, appelée *Assemblée législative* (Vidhan sabha) ;

— et une *Chambre haute* ou *Conseil législatif* (Vidhan parishad).

Le Parlement de l'Union peut créer ou supprimer un Conseil législatif dans un Etat à condition que l'Assemblée législative de ce dernier en fasse la proposition à la majorité qualifiée.

De manière générale, les Etats ne sont pas maîtres de leur organisation politique : ne possédant pas de Constitution qui leur soit propre, ils doivent se conformer en tous points à la Constitution de l'Union et aux lois fédérales.

Le statut des chambres.

L'Assemblée législative : l'Assemblée législative est élue pour cinq ans au suffrage universel, au **scrutin uninominal à un tour**. L'article 170 de la Constitution prévoit qu'elle peut comprendre de 60 à 500 membres, la répartition des sièges devant tenir compte des prescriptions de l'article 332 de la Constitution relatif à la représentation des castes et tribus annexes. Le nombre des sièges à l'Assemblée législative et la délimitation des circonscriptions électorales dans chaque Etat sont réajustés après chaque recensement dans des conditions définies par le Parlement de l'Union.

L'Assemblée législative peut être dissoute par le gouverneur et même, en cas de circonstances exceptionnelles, par le Président de la République (en règle générale, c'est dans de telles circonstances que la **dissolution** intervient). Lorsque le pays est en état d'alerte, le Parlement de l'Union peut voter à l'inverse une loi prolongeant d'une année la vie des Assemblées législatives. Cette **prolongation** est renouvelable jusqu'à l'expiration d'un délai de six mois après la cessation de l'état d'alerte.

Le Conseil législatif : le Conseil législatif, *élu pour six ans et renouvelable par tiers tous les deux ans*, ne peut, quant à lui,

être dissous. Le nombre de ses membres ne doit pas dépasser le tiers de l'effectif de l'Assemblée législative, sans pouvoir toutefois être inférieur à quarante.

Sa **composition** est originale :

— un tiers de ses membres est élu par des représentants des collectivités locales (conseillers municipaux, conseillers de districts...);

— un tiers au moins est élu par l'Assemblée législative de l'Etat en dehors de ses membres ;

— un tiers est formé de personnalités qualifiées pour moitié élues par les diplômés de l'université et les enseignants (répartis en deux collèges électoraux distincts) et pour moitié nommées par le Gouverneur.

L'âge d'éligibilité est de vingt-cinq ans à l'Assemblée législative et de trente ans au Conseil législatif.

Chaque assemblée établit librement son règlement intérieur. Toutefois, le Gouverneur dispose vis-à-vis des chambres de pouvoirs très étendus. C'est lui en particulier qui les convoque en session, sa seule obligation étant de ne pas laisser s'écouler un délai supérieur à six mois entre deux sessions ordinaires.

Leurs pouvoirs.

Pouvoir de révision constitutionnelle : en dehors du cas de création ou de suppression d'un conseil législatif, les chambres législatives des Etats n'ont jamais l'initiative de la révision de la Constitution. Celle-ci ne peut en effet être décidée que par une loi votée à la majorité qualifiée dans chaque Chambre de l'Union. Les assemblées des Etats interviennent seulement après le vote de la loi d'amendement, la révision ne devenant effective qu'après ratification du projet de loi d'amendement par le corps législatif de la moitié au moins des Etats.

Pouvoir législatif : les **attributions législatives** des Etats sont définies d'après des listes établies par la Constitution qui répartissent les matières relevant de la compétence des Etats et de l'Union (1).

Là encore, la prééminence de l'Union est assurée par le principe selon lequel celle-ci dispose de la compétence résiduelle : tous les sujets qui ne sont pas inclus dans la liste des Etats ou dans la liste des compétences concurrentes des Etats et de l'Union, sont censés être inclus dans la liste de l'Union.

(1) Cf. page 25 du présent rapport.

En outre, la compétence des Etats n'est jamais exclusive. Certains projets doivent recevoir l'aval du Président de la République avant d'être soumis aux chambres d'un Etat. Parallèlement, certaines lois votées par ces dernières ne peuvent être mises en œuvre avant leur approbation par le Président de la République. Enfin, sur décision du Conseil des Etats (la Chambre haute de l'Union) prise à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, le Parlement de l'Union peut intervenir pour des motifs d'intérêt national dans un ou plusieurs domaines qui sont en principe de la compétence des Etats.

Pouvoir de contrôle : il convient de noter que seule l'Assemblée législative (à l'exclusion du Conseil législatif) peut mettre en jeu la responsabilité du Conseil des Ministres de l'Etat.

b) Le Conseil des Ministres.

L'organisation, le fonctionnement et les pouvoirs du Conseil des Ministres d'un Etat sont comparables à ceux du Gouvernement de l'Union. Une différence majeure les sépare cependant l'un de l'autre : alors qu'au niveau de l'Union, c'est le Premier Ministre qui détient la réalité du pouvoir exécutif, dans les Etats, le « Chief Minister » (Chef du Gouvernement), placé à la tête du Conseil des Ministres, est très largement subordonné au Gouverneur.

Le statut des Ministres.

Le Conseil des Ministres est présidé par un « **Chief Minister** » nommé par le Gouverneur. En règle générale, celui-ci désigne le leader de la majorité à l'Assemblée législative. Le « Chief Minister » ou Chef de Gouvernement de l'Etat ne peut théoriquement être révoqué par le Gouverneur que s'il perd la confiance de l'Assemblée. Mais dans les faits, il arrive que le Gouverneur renvoie un Chef de Gouvernement pour le remplacer par un homme soutenu par le Gouvernement de l'Union (cela est arrivé au Bengale-Occidental, par exemple, en novembre 1967).

Les **Ministres** sont nommés par le Gouverneur sur proposition du Chef du Gouvernement. On distingue dans la hiérarchie gouvernementale les Ministres appartenant au Cabinet, les Ministres d'Etat et les Vice-Ministres. Comme dans tout régime parlementaire, les membres du Conseil des Ministres doivent appartenir au corps législatif. Le choix des ministres résulte de savants dosages politiques correspondant aux fluctuations des majorités qui se dégagent à la Chambre.

Le rôle du Conseil des Ministres.

La répartition des portefeuilles ministériels varie selon les Etats. En toute état de cause, aucun département ministériel ne peut être créé dans un secteur relevant de la compétence exclusive de l'Union (Défense nationale et Affaires étrangères notamment).

Le Conseil des Ministres, en principe, n'est responsable que devant l'Assemblée législative. Mais en pratique, son existence dépend également de la confiance que lui accorde le Gouverneur, véritable détenteur du pouvoir exécutif dans l'Etat. Le Conseil des Ministres a en effet pour mission constitutionnelle d'aider et de conseiller le Gouverneur dans l'exercice de ses fonctions. En règle générale, en cas de désaccord, les décisions du Gouverneur l'emportent.

2. - Le Gouverneur, représentant de l'Union.

a) Son statut.

Le Gouverneur, en tant que représentant de l'Union auprès de chaque Etat, est un personnage clé. *Désigné par le Président de la République*, il était censé à l'origine se situer au-dessus des partis, ayant pour mission essentielle de garantir le fonctionnement régulier des institutions politiques dans le cadre de la fédération. En fait le Gouverneur est un homme de parti choisi parmi les membres de la majorité au Parlement de l'Union. Il en résulte que sa position est particulièrement délicate lorsque la majorité à l'Assemblée législative n'appartient pas à la même tendance politique que le Gouvernement central.

Nommé en principe pour cinq ans, le Gouverneur est *révocable à la discrétion du Président de la République*.

Compte tenu de l'influence prédominante qu'il exerce, son allégeance vis-à-vis du pouvoir central est critiquée par ceux qui souhaitent un renforcement de l'autonomie des Etats. Un courant d'opinion s'est d'ailleurs dégagé dans le pays afin que le Gouverneur soit, non plus nommé par le Président de la République, mais élu par les instances de l'Etat.

b) Ses pouvoirs.

Ses rapports avec le Conseil des Ministres.

Le Gouverneur joue un rôle déterminant vis-à-vis du Conseil des Ministres ne serait-ce qu'en raison de son pouvoir de nommer les Ministres. Sa marge d'appréciation est, pour ces nominations, d'autant plus grande que la majorité à l'Assemblée législative est instable, ce qui est souvent le cas.

En principe, le Gouverneur ne peut agir sans consulter au préalable le Conseil des Ministres. Mais la Constitution prévoit de nombreuses dispositions le dispensant de cette procédure : notamment en matière de maintien de l'ordre, ou pour l'exercice de responsabilités spéciales qui lui sont confiées par le Président de la République.

Le Gouverneur tient constamment informé le pouvoir central, dont il est le délégué, de la conduite des affaires. Il peut lui proposer, pour résoudre une situation de crise, de constater, par proclamation présidentielle, l'interruption du fonctionnement des pouvoirs publics dans l'Etat.

Si les circonstances l'exigent, il peut aller jusqu'à dissoudre l'Assemblée législative en passant outre à l'avis du Gouvernement local.

Ses rapports avec les Chambres.

Outre ses pouvoirs de nomination (nomination de personnalités qualifiées au Conseil législatif ; nomination de représentants de la communauté anglo-indienne à l'Assemblée législative), le Gouverneur dispose de pouvoirs législatifs propres.

Un certain nombre de projets et de propositions, en particulier en matière financière, ne peuvent être déposés sans son accord. C'est lui qui a l'initiative du dépôt des projets de loi de finances sur le bureau de l'Assemblée législative. Il a le droit de demander aux Assemblées une nouvelle délibération. Enfin, en réservant un texte pour le soumettre à l'examen du Président de la République, il exerce un véritable droit de veto.

De surcroît, le Gouverneur peut, en dehors des sessions des Chambres, prendre des ordonnances ayant force de loi qu'il a toutefois l'obligation de faire ratifier dans les six semaines de la plus prochaine réunion des Chambres. Passé ce délai, les ordonnances non ratifiées cessent d'être applicables.

Le rôle joué par les Gouverneurs a fait l'objet de vives critiques dans les Etats dominés par les partis d'opposition au Gouvernement de l'Union. Les Gouverneurs se sont en particulier vu reprocher d'agir sur les instructions du pouvoir central, et non en accord avec le Conseil des Ministres des Etats considérés.

Cette polémique reflète toute l'ambiguïté du rôle du Gouverneur, autorité en réalité plus « déconcentrée » que décentralisée, et dont l'existence témoigne du caractère relatif du fédéralisme indien.

II. — LES INGÉRENCES DU POUVOIR CENTRAL DANS LE GOUVERNEMENT DES ÉTATS

1. — *La répartition des pouvoirs en période normale.*

a) La compétence résiduelle de l'Union.

La brochure officielle de présentation de la Constitution éditée par le gouvernement indien indique en clair : « *La Constitution est fédérale dans sa forme avec une tendance marquée pour la centralisation... Elle prévoit un pouvoir politique dualiste avec des sphères d'autorité bien définies pour l'Union et pour ses parties constituantes, les Etats... ; mais, à la différence des Etats-Unis, ce n'est pas une fédération de type « fédéral » avec tendance à l'autonomie et à l'intégrité des Etats. La Constitution indienne confère au centre l'autorité résiduelle* ».

b) Le système des listes.

La répartition des compétences entre l'Union et les Etats est en effet établie par un système de listes :

— *la liste I est la liste de l'Union* : elle énumère en près de cent articles les matières d'intérêt national, de la compétence exclusive de l'Union (défense nationale, affaires étrangères, monnaie, finances, commerce extérieur, organisation judiciaire, etc.) ;

— *la liste II, ou liste des Etats*, comprend les matières qui relèvent de la compétence autonome des organes fédérés (administration, locale, ordre public et police, fiscalité de l'Etat, santé, éducation, questions agraires etc.) ;

— *la liste III, dite « Liste concurrente »*, regroupe des matières qui peuvent faire l'objet d'une réglementation locale, sous réserve que cette réglementation ne soit pas en contradiction avec les lois de l'Union (la liste concurrente mentionne notamment le droit des personnes, la procédure civile, la législation sociale, le contrôle des prix etc.).

Tout ce qui ne figure pas dans l'une des listes annexées à la Constitution relève de la compétence résiduelle de l'Union, ce qui a pour effet d'élargir considérablement le champ d'intervention du pouvoir central.

Les pouvoirs de l'Union sont confirmés par la jurisprudence de la Cour suprême qui, lorsqu'elle est amenée à arbitrer un conflit de compétences entre un Etat et l'Union, accorde le plus souvent la prédominance à cette dernière.

2. — *L'extension des compétences de l'Union en période exceptionnelle.*

La théorie des circonstances exceptionnelles qui permet au pouvoir central de supplanter les organes des Etats constitue sans doute l'un des éléments les plus originaux du système fédéral indien.

a) L'état d'urgence.

Le Président de la République tient de l'article 352 de la Constitution le pouvoir de proclamer l'état d'urgence s'il estime la sécurité du pays ou d'une partie du territoire menacée par une agression extérieure ou des troubles internes. Pour être prolongé au-delà de deux mois, l'état d'urgence doit être confirmé par une résolution votée par chacune des deux Chambres.

L'état d'urgence entraîne le transfert à l'Union de la plupart des compétences des Etats : le Parlement de l'Union peut exercer les pouvoirs des Chambres des Etats ; de même, le Gouvernement de l'Union peut, par directives, dicter aux autorités exécutives fédérées l'action qu'elles doivent mener. Le Président de la République, enfin, a la possibilité de modifier la répartition des ressources fiscales de l'Union et des Etats.

Depuis l'entrée en vigueur de la Constitution, l'état d'urgence a été proclamé trois fois :

1° Le 26 octobre 1962 à la suite de l' « agression » chinoise. Il a duré jusqu'au 10 janvier 1968 ;

2° Le 3 décembre 1971 après la partition du Pakistan et la création du Bangladesh. Il n'a été levé que le 21 mars 1977 après l'échec du parti du Congrès aux élections législatives ;

3° Il en a été de même de l'état d'urgence proclamé sur tout le territoire le 26 juin 1975.

b) L'interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics d'un Etat.

Le Président de la République, en vertu de l'article 356 de la Constitution, peut également constater l'interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics d'un Etat. Sa décision, comme en matière d'état d'urgence, n'est pas susceptible d'être contestée en justice. En 1968, la Haute Cour de l'Haryana, saisie par l'ancien chef du Gouvernement de cet Etat, a ainsi refusé d'apprécier le bien-fondé d'une proclamation présidentielle tendant à l'application de l'article 356 de la Constitution. La Haute Cour de justice de l'Etat d'Orissa a adopté la même position en 1974.

La proclamation doit être déposée sur le bureau du Parlement. Faute d'être approuvée par ce dernier dans les deux mois, la proclamation devient caduque et la « President's rule » cesse de s'appliquer.

Pendant la durée d'application de la « President's rule » (règle présidentielle), le Président de la République en droit, mais le Premier Ministre en fait, exerce les fonctions normalement dévolues aux autorités exécutives (y compris le Gouverneur) de l'Etat considéré.

En outre, les pouvoirs législatifs des Chambres de l'Etat peuvent être transférés au Parlement de l'Union. Parfois les Chambres de l'Etat sont simplement placées sous le contrôle du Parlement de l'Union. En tout état de cause, celui-ci peut décider de déléguer au Président de la République (qui peut lui-même les déléguer à une autre autorité) certaines des compétences législatives des organes fédérés.

L'article 356 de la Constitution présente un intérêt qui est loin d'être seulement théorique. La fréquence de sa mise en œuvre révèle la fragilité du système constitutionnel indien et de l'équilibre qu'il tente d'instaurer.

*
* *

Depuis l'entrée en vigueur de la Constitution jusqu'en 1975, soit en vingt-cinq ans, les dispositions sur l'**interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics** ont en effet été invoqués plusieurs dizaines de fois. Force est de constater que dans la majorité des cas, elles ont eu pour principal objet de permettre au Gouvernement de l'Union de dissoudre l'Assemblée législative d'un Etat afin d'y provoquer de nouvelles élections. Le fait que le nombre des proclamations présidentielles se soit considérablement accru après les élections générales de février 1967, qui ont fait perdre au parti du Congrès la majorité absolue dans de nombreux Etats, est à cet égard significatif.

Les proclamations présidentielles intervenues après 1967, sur le fondement de l'article 356 de la Constitution, constituèrent d'une certaine manière le prélude à la proclamation de l'**état d'urgence** sur l'ensemble du territoire le 26 juin 1975. Le recours à cette procédure était en effet apparu à l'époque à Mme Gandhi comme le seul moyen de surmonter l'opposition de plus en plus vive et résolue à laquelle avait à faire face son Gouvernement, tant à l'intérieur du parti du Congrès que de la part des autres partis.

L'état d'urgence a été levé le 21 mars 1977, à la suite de l'échec du parti du Congrès aux élections générales qui sont de la sorte apparues comme la sanction politique du recours alors jugé excessif à cette procédure d'exception.

Les successeurs de Mme Gandhi n'en ont pas pour autant renoncé à utiliser les pouvoirs d'urgence mis à leur disposition par la Constitution. En effet, pour surmonter l'hostilité des Gouvernements des Etats demeurés aux mains du parti du Congrès, M. Morarji Desai, chef de la coalition qui a succédé au Gouvernement de Mme Gandhi, n'a pas hésité à recourir à l'article 356 de la Constitution sur l'interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics.

C'est ainsi en application de cet article que fut prononcée en juin 1977 la dissolution des Assemblées de neuf Etats du Nord de l'Inde et d'un Etat du Sud (le Tamil Nadu). Les Chefs des Gouvernements de ces Etats formèrent un pourvoi devant la Cour suprême pour contester l'application de la règle présidentielle (President's rule). Mais ils furent déboutés, la haute juridiction ayant fait valoir dans les motivations de sa décision qu'aucune autorité n'avait un droit intangible à demeurer au pouvoir. Selon le vœu du Gouvernement central, les résultats des élections des Etats ou territoires concernés confirmèrent le reflux du parti du Congrès (1).

Le jugement que l'on peut porter sur le recours aux pouvoirs d'urgence est double :

1° On peut considérer qu'en renforçant la centralisation du pouvoir, la mise en œuvre des procédures prévues par les articles 352 et 356 de la Constitution contribue utilement à l'unification d'un pays que son étendue et sa diversité rendent particulièrement difficile à gouverner ;

2° Mais on peut également estimer que ces pouvoirs exceptionnels sont détournés de leur objet dans la mesure où, destinés à parer à des menaces pesant sur la sécurité intérieure ou extérieure du pays, ils sont de plus en plus fréquemment utilisés comme une arme contre les partis d'opposition.

Quoi qu'il en soit, la fréquence du recours aux procédures d'exception est révélatrice d'un équilibre politique fragile et amène à s'interroger sur l'avenir des institutions parlementaires indiennes.

(1) La « President's rule » fut en dernier lieu appliquée le 12 décembre 1979, dans l'Etat d'Assam, au nord-est de l'Inde. Des heurts violents s'étant produits à l'annonce des élections législatives de janvier 1980 entre communautés musulmanes et hindoues, M. Reddy, Président de la République, après avoir constaté qu'aucun parti local ni aucune coalition n'était en mesure de constituer un gouvernement stable, décida de placer cet Etat sous contrôle présidentiel. En vertu de cette décision, les pouvoirs de l'administration locale furent transférés au Gouvernement central, et l'Assemblée territoriale fut suspendue.

B. — Un parlementarisme fragile.

La démocratie indienne a hérité des *institutions britanniques*. Comme en Angleterre, le Gouvernement, collectivement responsable devant la Chambre basse, est l'émanation de la majorité parlementaire. En outre, le Président de la République occupe une position analogue à celle du Roi dans la Constitution anglaise : « Il est le Chef de l'Etat, mais non de l'exécutif. Il représente la Nation mais ne la gouverne pas. Sa place dans l'administration est celle d'un sceau par lequel les décisions de la Nation sont rendues publiques », précise une brochure officielle publiée sous l'égide du Gouvernement indien.

I. — LE BICAMÉRISME

Etat fédéral, l'Inde a logiquement adopté un système bicaméral : si la Chambre du Peuple (*Lok Sabha*) exerce des attributions comparables à celles de la Chambre des Communes à Londres, le Conseil des Etats (*Rajya Sabha*), représentant les Etats fédérés, a des pouvoirs sensiblement plus importants que la Chambre des Lords britannique.

1. — La physionomie des Chambres.

a) Leur représentativité.

La Chambre du Peuple.

Les membres de la Chambre du Peuple ou Lok Sabha sont élus pour cinq ans au scrutin uninominal à un tour. L'âge d'éligibilité est fixé à vingt-cinq ans.

La Chambre du Peuple comprend :

— 500 députés au plus, élus au suffrage universel direct dans le cadre des Etats ;

— 25 députés au plus, élus dans le cadre des territoires de l'Union, selon des modalités fixées par le Parlement de l'Union ;

— le cas échéant, deux membres de la Communauté anglo-indienne nommés par le Président de la République.

La Constitution impose de réserver aux castes et tribus annexes un nombre de sièges proportionnel à l'importance de ces populations dans l'Etat ou le territoire concerné. La chambre actuelle (sixième législature) comprend 542 députés (1).

(1) Qui ont été choisis parmi 2 430 candidats, le nombre des électeurs inscrits étant de 325 millions.

La composition politique du Lok Sabha était la suivante au 15 juin 1978 :

Parti « Janata »	299 sièges.
Dont :	
Baratiya Lok Dal (M. Charan Singh).....	95 sièges.
Jan Sangh (M. Vajpayee).....	85 sièges.
Congrès « O » (M. Desai).....	56 sièges.
Parti socialiste (M. Fernandes).....	35 sièges.
Congrès-Démocratie (M. J. Ram).....	28 sièges.
Congrès « I » (Mme Gandhi).....	71 sièges.
Congrès « R » (officiel, M. Swaran Singh-Chavan)...	68 sièges.
C. P. I. « M » (Parti communiste marxiste, indépendant de Moscou et Pékin).....	22 sièges.
C. P. I. (Parti communiste prosoviétique).....	7 sièges.
A. D. M. K. (Parti régional dravidien du Tamil Nadu - Madras)	19 sièges.
Divers et indépendants.....	56 sièges.

La coalition au pouvoir :

Le **Janata** (ou Parti du Peuple) dispose d'une assez large majorité (la majorité absolue étant fixée à 271 sièges). Mais sa cohésion est loin d'être assurée car il regroupe cinq partis de nature et de tendance très diverses :

1° **Le Bharatiya Lok Dal** (Brigade du Peuple indien) est un parti composite issu de la fusion de diverses formations régionales. Il est dominé par une communauté de *riches agriculteurs* — les Jats — du nord-ouest de l'Inde, alliée à l'ancien parti Swatantra, mouvement indépendant, au sein duquel se retrouvent l'aristocratie princière et industrielle et les *partisans de la libre entreprise* ;

2° **Le Jan Sangh** (Rassemblement populaire), constitué en 1951, *nationaliste et hindouiste*, est surtout implanté dans le nord de l'Inde ; il recrute notamment parmi les agents de l'Etat et les petits commerçants. Fortement structuré, il est lié à une organisation de type milice, paramilitaire et semi-clandestine, le Rashtriya Swayan Sevak Sangh ;

3° **Le Congrès « O »** (de l'opposition) réunit les *dissidents de droite*, qui quittèrent le parti de Mme Gandhi, en 1969, à la suite d'un conflit avec cette dernière :

4° **Le Parti socialiste indien** s'est formé en 1971 en réunissant deux petits groupes de tendance sociale-démocrate, nationaliste et laïque ;

5° **Le Congrès pour la démocratie** a été fondé par un « intouchable », *M. J. Ram*, après sa démission du Gouvernement et du parti du Congrès en février 1977.

Les autres partis :

Le parti du Congrès (ou Congrès national indien) s'est divisé depuis janvier 1978. Mme Gandhi ayant fondé son propre parti, le Congrès « I » ou « Congrès Indirah », le Congrès traditionnel porte désormais le nom de **Congrès « R »** (par référence au nom de son premier président, M. Reddy).

Deux partis communistes sont représentés à la Chambre : le C. P. M. (Parti communiste indien marxiste), indépendant de Moscou et de Pékin, et le C. P. I. (Parti communiste indien pro-soviétique) (1).

L'A. D. M. K., fondé en 1949, est un parti régionaliste qui milite pour une autonomie plus grande des régions. Son audience ne s'étend guère au-delà du Tamil Nadu (Madras) où il a formé son premier Gouvernement en 1969 avec le Parti communiste indien marxiste.

Le Conseil des Etats.

Le Conseil des Etats, ou Rajya Sabha, comprend un maximum de 250 membres, dont :

- 238 représentants des Etats et des territoires qui sont élus à la représentation proportionnelle par les Assemblées législatives ;
- 12 personnes qualifiées qui sont nommées par le Président de la République.

Les candidats doivent avoir trente ans révolus.

Le Conseil des Etats ne peut être dissous. Le mandat de ses membres est de six ans et il est renouvelé par tiers tous les deux ans. Cette permanence explique que la majorité du Conseil des Etats appartiennent encore au parti du Congrès, bien que ce dernier soit devenu minoritaire à la Chambre du Peuple après les élections de mars 1977.

(1) Il existe un troisième parti communiste pro-chinois (le C. P. I. M. L., marxiste-léniniste) qui n'est pas représenté à la Chambre du Peuple.

On notera que le Parti communiste indien marxiste (C. P. M.) domine la vie politique au Bengale-Occidental (Calcutta), au Kérala et au Tripura.

Les 244 membres du Conseil des Etats se répartissent actuellement comme suit entre les différents Etats et territoires :

1. Andhra Pradesh	18	15. Orissa	10
2. Assam	7	16. Punjab	7
3. Bihar	22	17. Rajasthan	10
4. Gujarat	11	18. Sikkim	1
5. Haryana	5	19. Tamil Nadu	18
6. Himachal Pradesh	3	20. Tripura	1
7. Jammu and Kashmir	4	21. Uttar Pradesh	34
8. Karnataka	12	22. West Bengal	16
9. Kerala	9	23. Arunachal Pradesh	1
10. Madhya Pradesh	16	24. Delhi	3
11. Maharashtra	19	25. Mizoram	1
12. Manipur	1	26. Pondicherry	1
13. Meghalaya	1	27. Membres nommés par	
14. Nagaland	1	Président	12

b) Leur organisation interne.

Le rôle des Présidents des Chambres et du Premier Ministre.

L'organisation des travaux des Chambres est régie par leur *règlement intérieur* qu'elles établissent librement, d'une part, et par des *directives de leur président*, d'autre part.

Leur fonctionnement interne ainsi que la procédure législative s'inspirent largement de l'exemple britannique.

Toutefois, l'importance des pouvoirs exercés par les *présidents des Chambres* constitue, par rapport au régime anglais, l'un des traits originaux du système parlementaire indien. Le « speaker » de la Chambre du Peuple et le « chairman » du Conseil des Etats (1) jouent en effet un rôle décisif par les directives qu'ils sont habilités à prendre et qui ont force de lois : ce sont ainsi les présidents des Chambres qui décident de la recevabilité des questions, résolutions et motions proposées par les parlementaires. Ce sont également eux qui désignent les présidents des commissions parlementaires (qu'ils président d'ailleurs parfois eux-mêmes), déterminent leur mode de travail, etc.

Comme en Grande-Bretagne, des « whips » choisis au sein de chaque Chambre sont chargés de veiller au respect de la discipline de vote des groupes parlementaires. Le « Chief whip » de la majorité à la Chambre du Peuple est traditionnellement le Ministre chargé des relations avec le Parlement.

1. Le vice-président de la République est de droit Président du Conseil des Etats.

Dans la pratique, c'est le Gouvernement qui dirige les travaux parlementaires. Le *Premier Ministre*, en tant que *leader de la Chambre* est officiellement chargé d'assurer la liaison entre le Gouvernement et sa majorité parlementaire. Le Gouvernement est en outre maître de l'ordre du jour des Assemblées.

Les commissions parlementaires.

Une partie très importante du travail parlementaire s'effectue en commission. Les commissions parlementaires sont, soit permanentes (« Standing Committees »), soit provisoires (« Ad hoc Committees »). Certaines ont une mission d'enquête et de contrôle, d'autres sont avant tout des organes de travail interne. Plusieurs de ces commissions réunissent des membres de deux assemblées (« Joint Committees »). Le tableau ci-dessous dresse la liste des principales commissions du Parlement indien :

Commissions permanentes (« Standing Committees »).

Commission consultative sur le travail de la Chambre (« Business advisory Committee ») : organise les débats sur les projets et propositions de lois.

Commission du Règlement (« Rules Committee ») : examine les modifications à apporter au règlement intérieur de la Chambre.

Commission des Pétitions (« Committee on Petitions »).

Commission de la Législation déléguée (« Committee on subordinate legislation ») : contrôle l'application des lois par le pouvoir réglementaire.

Commission des Promesses gouvernementales (« Committee on Government Assurances ») : fait un rapport annuel sur l'exécution des promesses gouvernementales.

Commissions ad hoc (« Ad hoc Committees »).

Commission d'examen des projets de loi (Select and Joint Committees) (1).

Commissions mixtes d'études des projets d'amendements à la Constitution.

Commissions d'examen des propositions de loi et résolutions (« Committee on Private Members Bills and resolutions »).

Commissions législatives, d'organisation du travail parlementaire ou de contrôle de l'application des lois.

Commission de l'Absence des parlementaires (« Committee on absence of Members from the sitting of the House ») ; statue sur les demandes d'autorisation d'absence des parlementaires et peut proposer à la Chambre de déclarer vacants les sièges des parlementaires absents sans autorisation.

(1) Le « Select Committee » est composé des membres d'une seule Chambre ; le « Joint Committee » (commission mixte) comprend des membres appartenant à la fois au Lok Sabha et au Rajya Sabha.

Commissions permanentes
(« *Standing Committees* »).

Commission des Privilèges (« *Committee of Privilege* ») : peut proposer des sanctions en cas d'atteinte à la dignité de la Chambre ou à la liberté de parole de ses membres.

Commissions ad hoc
(« *Ad hoc Committees* »).

Commissions d'enquête et de contrôle.

Commission des Entreprises publiques (« *Committee on public undertakings* ») ; contrôle la gestion des entreprises publiques.

Commissions des Comptes publics (« *Public accounts Committee* ») : contrôle l'affectation des dépenses publiques.

Commission du Budget (« *Estimates Committee* ») : examine les crédits budgétaires en cours d'année, fait des propositions quant à la répartition des crédits ou au mode de présentation du budget.

Commissions chargées d'enquêtes sur une affaire déterminée (exemples : la Commission d'étude pour la détermination des termes hindis à utiliser dans le vocabulaire parlementaire et administratif, créée en 1951 ; les commissions successives d'examen de projets de plans quinquennaux).

Les commissaires sont nommés soit par le Président de la Chambre, soit par la Chambre elle-même dans le cadre d'une motion. Sauf exception (concernant notamment la Commission des Entreprises publiques et celle des Comptes publics) les Ministres font partie des commissions parlementaires. Mais ils s'y font en général représenter par des fonctionnaires de leur département.

Le Parlement est convoqué en sessions ordinaires par le Président de la République, à des intervalles qui ne doivent pas excéder six mois. Le Chef de l'Etat peut également les réunir en session extraordinaire, selon une procédure d'urgence.

2. — *Les pouvoirs des Assemblées.*

a) La révision de la Constitution.

Le pouvoir de *révision constitutionnelle* est exercé concurremment et à égalité par les deux Chambres. La procédure, organisée par l'article 368 de la Constitution, comporte deux ou trois phases selon le cas :

1° Tout d'abord, les Chambres sont appelées à donner leur accord de principe sur le projet ou la proposition de révision. Cet accord est donné par un vote séparé, à la majorité qualifiée (les deux tiers des suffrages exprimés représentant la majorité absolue des membres de chaque Chambre) ;

2° Certains projets ou propositions, concernant des matières limitativement énumérées dans la Constitution, doivent ensuite être approuvés par les corps législatifs de la moitié au moins des Etats membres de l'Union (il s'agit notamment des amendements sur l'étendue des pouvoirs exécutifs de l'Union et l'élection du Président de la République, sur la répartition des compétences législatives entre l'Union et les Etats, sur l'organisation des hautes cours de justice, etc.) ;

3° Les projets ou propositions d'amendements doivent enfin recevoir la sanction du Président de la République.

L'obligation pour les Chambres de délibérer séparément sur les projets ou propositions de revision confère au Conseil des Etats un véritable pouvoir de veto.

Dans les faits, la procédure normale de revision de la Constitution n'est pas toujours respectée.

C'est ainsi en particulier que la loi de 1956 sur la réorganisation des Etats, qui a profondément modifié les frontières et les structures juridiques des Etats, est intégrée dans le septième amendement alors qu'il s'agit d'une simple loi ordinaire.

La pratique des revisions constitutionnelles très fréquentes en Inde n'a pas soulevé que des questions de procédure. Un problème de fond, non réglé par la Constitution, s'est posé : *le pouvoir de reviser la Constitution peut-il s'exercer dans tous les domaines ou comporte-t-il des limites ?* Les solutions apportées à ce problème ont évolué.

A l'origine, en effet, il était admis que les droits fondamentaux contenus dans la partie III de la Constitution ne pouvaient en aucun cas être remis en cause (1). En 1967 (affaire Golaknath contre Etat du Pundjab), la Cour suprême a expressément confirmé cette thèse.

C'est précisément pour faire pièce à cette jurisprudence que le Gouvernement fit adopter en 1971 le vingt-quatrième amendement qui accorda au Parlement le pouvoir de reviser la Constitution même pour restreindre les droits fondamentaux. Le quarante-deuxième amendement, promulgué le 18 décembre 1976 durant l'état d'urgence, concrétisa le pouvoir ainsi reconnu au Parlement. Cet amendement avait en effet pour principal objet de suspendre l'*habeas corpus* et d'interdire aux citoyens d'intenter des recours constitutionnels devant la Cour suprême.

(1) Les droits fondamentaux reconnus par la Constitution sont classés comme suit : 1° droit à l'égalité ; 2° droit à la liberté ; 3° droit contre l'exploitation ; 4° droit à la liberté de religion ; 5° droit à la culture et à l'éducation ; 6° droit à la propriété ; 7° droit de recours constitutionnel.

Le quarante-quatrième amendement, voté après plus d'une semaine de débats houleux en août 1978, est revenu sur l'ensemble de ces dispositions en rétablissant les droits fondamentaux accordés aux citoyens par la Constitution.

b) Le vote des lois.

Si le Conseil des Etats a des pouvoirs identiques à ceux de la Chambre du Peuple lorsqu'il s'agit de réviser la constitution, il n'en va pas de même pour le vote des lois.

Les textes de nature financière.

La *procédure législative en matière financière* consacre la suprématie de la Chambre du Peuple : les projets ou propositions de nature financière sont obligatoirement déposés sur le bureau de la Chambre basse, le Conseil des Etats n'ayant, en ce domaine, qu'un pouvoir consultatif.

En effet, les « *money bills* » (projets relatifs notamment au régime des emprunts et des impôts) ne peuvent faire l'objet que de recommandations de la part du Conseil des Etats. Si celui-ci néglige de faire part de ses observations dans les quatorze jours de sa saisine, le projet est considéré comme adopté par les deux Chambres. En tout état de cause, la Chambre du Peuple a le dernier mot.

Les attributions du Conseil des Etats sont également réduites en ce qui concerne les projets de lois de finances (« *financial bills* »). En particulier, il n'intervient pas dans le vote des dépenses.

Les lois ordinaires.

Le rôle du Conseil des Etats dans la *procédure législative ordinaire* est sensiblement plus important, puisque les projets ou propositions de loi ordinaires sont soumis à l'approbation des deux Chambres. La procédure législative indienne, inspirée du système britannique, est relativement longue et complexe. Elle se décompose en trois lectures selon le schéma suivant :

Première lecture : après un bref exposé des motifs présenté par l'auteur de la proposition ou du projet, la Chambre vote un accord de principe en vue de sa discussion (« *leave to introduce the bill* ») ;

Deuxième lecture : après une première discussion générale, le texte est renvoyé en commission (il peut s'agir, le cas échéant, d'une commission mixte réunissant des membres des deux Chambres). Celle-ci établit un rapport qui sert de base à la discussion des articles en séance publique ;

Troisième lecture : le vote sur l'ensemble du texte s'effectue lors d'une troisième lecture au cours de laquelle ne peuvent plus être proposés que des amendements de pure forme.

Le texte est ensuite transmis à l'autre Chambre qui doit l'adopter selon la même procédure. Le Président de la République peut interrompre la navette pour provoquer une réunion commune au cours de laquelle les décisions sont prises à la majorité absolue de suffrages exprimés des Chambres réunies.

Avant de promulguer le texte adopté par les Chambres, le Président peut demander une nouvelle délibération.

Comme dans tous les régimes modernes, la majorité des lois votées sont d'origine gouvernementale.

c) Le contrôle du Gouvernement.

La mise en jeu de la responsabilité gouvernementale.

Le contrôle du Gouvernement dans un système parlementaire classique semble *a priori* théorique, étant donné que le Gouvernement est l'émanation de la majorité parlementaire, et le Premier ministre le chef de cette majorité. Mais il existe d'autres moyens de contrôle que la pure et simple mise en jeu de la responsabilité gouvernementale.

On a vu l'importance et la diversité des commissions permanentes ou à caractère provisoire dont le rôle est de contrôler l'action gouvernementale et le fonctionnement des services publics (1).

Les résolutions.

Il convient de mentionner en outre deux procédures qui sont utilisées par les parlementaires indiens pour amener le Gouvernement à s'expliquer sur un tel ou tel aspect de sa politique.

Les Chambres peuvent tout d'abord voter des résolutions. Certaines d'entre elles se limitent à de simples déclarations d'intention, qui permettent néanmoins d'engager un débat sur un problème d'actualité. Mais d'autres résolutions dites « statutaires » ont des effets plus contraignants : il en est ainsi des dispositions prévues dans de nombreuses lois selon lesquelles les règlements pris pour leur application n'entreront en vigueur que sous réserve de l'approbation des assemblées.

Les questions.

Comme au Parlement britannique, la procédure des questions (2) revêt une grande importance. Celles-ci constituent,

(1) Cf. page 46 du présent rapport.

(2) Sont envisagées ici exclusivement les questions orales, bien qu'il existe également une procédure de questions écrites.

pour les parlementaires, un moyen privilégié d'information et sont l'occasion pour le Gouvernement de mieux connaître les sujets de préoccupation du moment. En règle générale, la première heure de chaque séance est réservée aux questions parlementaires. Celles-ci, après avoir été déclarées recevables par le président de l'Assemblée, sont inscrites à l'ordre du jour suivant la date de leur réception. Les ministres disposent de dix jours pour y répondre, ce délai étant réduit à cinq jours pour les questions urgentes portant sur un sujet d'actualité (« Short notice questions »).

II. — LE DUALISME APPARENT DE L'EXÉCUTIF

Comme son modèle britannique, l'exécutif indien comporte une structure dualiste : il comprend, d'une part, le Cabinet (ou Gouvernement au sens étroit) formé du Premier Ministre et des ministres, et, d'autre part, le Chef de l'Etat. Mais ce dualisme n'est qu'apparent, car le Président n'a que des pouvoirs formels, alors que le Cabinet, reflet de la majorité parlementaire, est l'élément moteur de la vie politique du pays.

1. — Une présidence effacée.

a) La légitimité du Président de la République.

Le Président de la République indienne est élu, pour cinq ans, au suffrage indirect, par un collège électoral composé des membres élus des deux Chambres du Parlement et des Assemblées législatives des Etats. L'élection a lieu à la représentation proportionnelle selon un système qui donne aux Etats les plus peuplés un poids décisif (1).

Les Présidents de la République qui se sont succédé depuis l'origine sont les suivants :

1952 : Docteur Rajendra Prasad.

1957 : Docteur Rajendra Prasad.

1962 : Docteur Radhakrishnan.

1967 : Docteur Zakir Husain.

1969 : V. V. Giri.

1974 : Fakhruddin Ali Ahmed.

1977 : Sanjjiva Reddy.

Les trois premières élections présidentielles ont donné une majorité écrasante au candidat du parti du Congrès. Le déclin qu'a connu ce parti, en raison de ses dissensions internes, a conduit à

(1) Pour tenir compte de la population des Etats, il est attribué à chaque membre élu de l'Assemblée législative d'un Etat particulier un nombre de voix qui est égal au rapport entre sa population et l'effectif de l'Assemblée, divisé par le quotient 1000. Une méthode analogue est appliquée pour calculer le nombre de voix auquel a droit chaque membre du Parlement de l'Union.

une division des voix en 1967, le Docteur Z. Husain ne recueillant alors que 56 % des suffrages. Son successeur, V. V. Giri, ne fut élu qu'à une très faible majorité, grâce à l'appui de Mme Gandhi, contre le candidat officiel du parti du Congrès, M. Sanjjiva Reddy. Le refus de Mme Gandhi de donner les consignes nécessaires pour l'élection du candidat désigné par son propre parti fut certainement l'une des causes majeures de la crise qui a conduit à la scission du Congrès, et à la création du « Congrès-O » opposé à la politique du Premier Ministre. L'actuel Président de la République est M. Reddy, qui fut le candidat malheureux de 1969.

b) Ses attributions.

Les pouvoirs attribués au Président de la République par la Constitution sont théoriquement considérables ; en fait, il ne les exerce que conformément aux décisions du Cabinet, seul responsable politiquement. On dit ainsi qu' « *il règne, mais ne gouverne pas* ». De même, sa marge de manœuvre dans l'exercice de ses pouvoirs de nomination du Premier Ministre est pratiquement inexistante puisqu'il est contraint de désigner le leader de la majorité parlementaire. Il retrouve toutefois un certain pouvoir de décision lorsqu'aucune majorité ne se dégage clairement à la Chambre du Peuple.

En tant qu'autorité exécutive.

Outre les attributions qu'il exerce en cas d'*urgence*, le Président, en tant que l'un des organes *exécutifs* de l'Union, est investi de nombreux pouvoirs (exercés en fait par le Premier Ministre). Notamment, selon la Constitution :

- il est le commandant en chef des armées ;
- il accorde les grâces, les sursis, commutations ou rémissions de peines ;
- il nomme aux emplois supérieurs de l'Etat (gouverneurs, diplomates, juges de la Cour suprême et des Hautes Cours de justice, avocat général de l'Inde, etc.) ;
- il promulgue des ordonnances en dehors des sessions parlementaires.

En matière législative.

Ses attributions en matière législative sont également, en théorie, importantes et variées, puisqu'en particulier :

- il convoque les Chambres ;
- il peut dissoudre la Chambre du Peuple ;
- aucune loi financière ne peut être discutée sans avoir fait au préalable l'objet d'une recommandation de sa part, etc.

Il convient de signaler l'existence en Inde d'un *vice-président*, chargé le cas échéant d'assurer l'intérim présidentiel. Le vice-président est désigné par les membres, élus ou nommés, du Parlement fédéral. Sa fonction essentiel est de présider le Conseil des Etats.

2. — *Le Premier Ministre, véritable chef de l'exécutif.*

a) Le statut de Premier Ministre et des Ministres.

Le Premier Ministre.

Le Premier ministre est nommé par le Président de la République, qui nomme également les autres Ministres sur proposition du Premier ministre.

Le Président de la République n'a pratiquement aucune marge de choix, car le poste de Chef du Gouvernement est traditionnellement attribué au chef du parti majoritaire au Lok Sabha (1).

Jusqu'à ces dernières années, l'Inde avait connu une stabilité gouvernementale remarquable due au Leadership du parti du Congrès. En effet, Nehru, premier Chef du Gouvernement de l'Inde libre en 1947, resta au pouvoir jusqu'à sa mort en 1964. Après la mort de Shastri, son successeur, décédé subitement en 1966, le pouvoir revint entre les mains de la fille de Nehru, Indira Gandhi, qui l'exerça pendant onze ans.

La défaite du parti du Congrès aux élections de mars 1977 la contraignit à céder la place à M. Morarji Desai (2), chef de la coalition victorieuse. Mais le manque de cohésion de cette coalition donne à penser que M. Desai n'aurait pas au pouvoir la même longévité que ses prédécesseurs.

Les autres Ministres.

Le Gouvernement de l'Inde se caractérise par sa structure hiérarchisée. Les différents Ministres, dans l'ordre hiérarchique, sont, outre le Premier Ministre :

- le ou les Vice-Premiers Ministres ;
- les Ministres appartenant au Cabinet ou « Cabinet Ministers » ;

(1) Les pouvoirs du Président de la République réapparaissent, en cas de crise ministérielle. C'est ainsi qu'en juillet 1979, à la suite de la démission de M. Morarji Desai, dont le parti était devenu minoritaire à la Chambre du Peuple, le Président de la République, M. Reddy, tint dans sa main le pouvoir de confier le poste de Premier Ministre soit de nouveau à M. Desai, soit à M. Charan Singh, ancien Ministre des Finances, fort du soutien des soixante-dix députés du Congrès I (de Mme Indira Gandhi). Le choix du Président de la République se porta à l'époque sur M. Singh. Comme celui-ci se montra incapable de réunir une majorité parlementaire pour le soutenir, M. Reddy décida de dissoudre la Chambre sans même avoir fait au préalable appel à M. Ram, nouveau chef du parti Janata, pour essayer de former un Gouvernement.

(2) Cf. en annexe 1 la biographie de M. Morarji Desai (page 81).

- les Secrétaires d'Etat ;
- les Vice-Ministres ;
- les Secrétaires parlementaires.

Le Cabinet est l'organe essentiel du Gouvernement : il définit, par ses délibérations, la politique gouvernementale. Les *Ministres du Cabinet* ont donc généralement la responsabilité des Ministères les plus importants.

Le poste de *Vice-Premier Ministre* a été créé de 1947 à 1950 pour le Ministre de l'Intérieur de Nehru, Sardar Patel. M. Morarji Desai a également exercé cette fonction en 1967 dans le second cabinet de Mme Indira Gandhi, alors qu'il détenait le portefeuille des Finances (1). Dans le Gouvernement actuel, il existe deux Vice-Premiers Ministres, l'un M. Charan-Singh — est également Ministre des Finances —, l'autre, M. Jagjivam Ram est à la tête du Ministère de la Défense. Le titre de Vice-Premier Ministre est avant tout honorifique, car son seul rôle est de suppléer le Premier Ministre lorsqu'il est absent. Les Vice-Premiers Ministres sont toujours des Ministres du Cabinet.

Les *Secrétaires d'Etat* ne font pas, quant à eux, partie du Cabinet. Ils sont placés à la tête d'un département ministériel soit directement, soit sous l'autorité d'un Ministre du Cabinet. Le Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures par exemple est placé sous l'autorité du « Cabinet Minister » des Affaires extérieures.

Les *Vice-Ministres* ainsi que les *Secrétaires parlementaires* sont chargés, sous l'autorité d'un Ministre, des relations avec le Parlement. Ils constituent l'un des traits marquants du système parlementaire indien.

Le Gouvernement actuel comprend vingt Ministres du Cabinet (y compris le Premier Ministre) et vingt-quatre Secrétaires d'Etat (2).

Comme il est de règle dans les régimes parlementaires, les Ministres doivent appartenir à l'une ou l'autre Chambre du Parlement. Ils participent aux travaux des Chambres (ils appartiennent à diverses commissions) et ont le droit d'y voter.

(1) M. Morarji Desai a démissionné de son poste de Vice-Premier Ministre en juillet 1969 en signe de protestation contre la décision de Mme Indira Gandhi de nationaliser les banques.

(2) Cf en annexe 2 la liste des membres du Gouvernement indien en août 1978 (page 84).

b) Les pouvoirs du Gouvernement.

Le Cabinet.

Les pouvoirs du Conseil des Ministres sont en réalité exercés par *le Cabinet* qui réunit les Ministres les plus importants.

Officiellement, le Cabinet a pour mission, au nom du Conseil des Ministres, de conseiller le Président de la République dans l'exercice de ses fonctions. Dans les faits, c'est auprès du Premier Ministre, véritable détenteur du pouvoir exécutif, qu'il joue ce rôle.

Le Cabinet, sous la présidence du Premier Ministre, prend les décisions politiques essentielles, décide du dépôt des projets de loi, se prononce sur les ordonnances et les règlements à prendre, délibère sur les nominations aux emplois supérieurs de l'Etat... Son rôle est primordial, comme organe de solidarité ministérielle, dans la perspective de la mise en jeu de la responsabilité collective du Gouvernement.

Le Premier Ministre.

Le Premier Ministre est la « clé de voute » des institutions indiennes.

En tant que *Chef du Gouvernement*, il conduit la politique de la Nation. Aucun Ministre ne peut être nommé ou resté en fonction sans son accord. Aucune décision du Conseil des Ministres ou du Cabinet ne peut être prise contre son avis. Les pouvoirs attribués par la Constitution au Président de la République sont en fait exercés par lui. Il en est ainsi des pouvoirs de dissolution de la Chambre du Peuple, de clôture anticipée des sessions parlementaires, de proclamation de l'état d'urgence, etc.

En tant que *chef du parti majoritaire* au Lok Sabha, le Premier Ministre est le leader de cette Assemblée dont il établit l'ordre du jour en concertation avec son Président.

L'étendue de ses pouvoirs a pour contrepartie le fait qu'il est indispensable au Premier Ministre de bénéficier de l'entière confiance de sa majorité pour gérer efficacement les affaires de l'Etat.

C. — L'autorité judiciaire, arbitre ou garant ?

I. — UN SYSTÈME JUDICIAIRE HIÉRARCHISÉ

L'existence d'un seul système judiciaire hiérarchisé contribue à l'unification du pays. Le rôle de la Cour suprême, la plus haute juridiction de l'Inde, est particulièrement important en la matière puisqu'elle a pour double mission de trancher les conflits entre l'Union et les Etats, d'une part, et d'assurer une unification indispensable de la jurisprudence des hautes cours et des tribunaux des Etats, d'autre part.

1. — *Les cours et tribunaux.*

a) La Cour suprême.

L'entretien qui a eu lieu à New-Dehli avec M. Chunder Chud, président de la Cour suprême, entouré des treize autres juges de cette Cour, a permis à la délégation sénatoriale de mesurer l'indépendance dont jouit cette juridiction et l'influence qu'elle exerce sur la vie politique du pays.

Le statut des membres de la Cour suprême.

L'indépendance de la Cour suprême se traduit au niveau du statut de ses membres. Ces derniers en effet ne sont pas nommés à la seule discrétion du pouvoir exécutif comme les magistrats britanniques. Leur **nomination** n'est pas non plus, comme dans le système américain, soumise à l'approbation du Parlement. La Constitution indienne prévoit que les juges sont nommés après avis des autorités judiciaires elles-mêmes.

Le Président de la Cour suprême est désigné par le Président de la République qui peut s'entourer au préalable de l'avis d'autres hauts magistrats (de la Cour suprême ou des hautes cours de justice).

Les autres juges de la Cour suprême sont nommés par le Président de la République après consultation obligatoire du président de cette juridiction.

Pour être membre de la Cour suprême, il faut :

— soit avoir été juge d'une haute cour de justice, pendant cinq ans au moins ;

— soit avoir exercé pendant au moins dix ans comme avocat auprès d'une haute cour ;

— soit être reconnu comme un juriste éminent.

Les juges de la Cour suprême demeurent en fonction jusqu'à l'âge de leur retraite (soixante-cinq ans) (1). Ils ne peuvent être révoqués que pour incapacité ou indignité dûment prouvée et après une procédure très protectrice nécessitant l'intervention du Parlement : la **révocation** doit tout d'abord être proposée par chacune des Chambres du Parlement statuant à la majorité absolue de ses membres et à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. Les faits reprochés à l'intéressé font ensuite l'objet d'une enquête. C'est le Président de la République, enfin, qui est compétent pour prononcer, par décret, la révocation. Cette procédure n'a jamais eu lieu de s'appliquer.

Les attributions de la Cour suprême.

La Cour suprême a des attributions contentieuses et consultatives.

Au titre de ses **attributions contentieuses**, la Cour suprême est :

1° Juge en premier et dernier ressort de tous les litiges opposant soit le Gouvernement de l'Union à un ou plusieurs États soit un ou plusieurs États entre eux ;

2° Juge de la régularité de l'élection du Président ou du vice-président de l'Union ;

3° Juge d'appel des décisions des hautes cours de justice en matière constitutionnelle, civile et criminelle : en principe, l'appel n'est possible que si la Haute Cour elle-même estime que l'affaire soulève une « question substantielle de droit » méritant d'être posée devant la Cour suprême ; mais la haute juridiction n'est jamais contrainte de suivre l'avis exprimé par la Haute Cour et peut toujours refuser d'accueillir un recours. Il n'y a qu'en matière criminelle où l'appel est de droit en cas de condamnation à mort ;

4° Gardienne des libertés publiques reconnues par la Constitution : en vertu de l'article 32 de la Constitution, tout citoyen peut saisir directement la Cour suprême lorsqu'il est porté atteinte à l'un de ses droits individuels.

En outre, quel que soit l'objet du litige, la Cour suprême a la possibilité, en application de l'article 136 de la Constitution, d'élargir le champ de ses compétences en accueillant les recours formés contre les décisions juridictionnelles qu'il lui semble utile de connaître.

(1) En 1977, l'âge moyen des juges de la Cour suprême était de cinquante-sept ans. Les juges étaient en majorité hindouistes et, près de la moitié d'entre eux, avaient fait des études supérieures en Grande-Bretagne.

Les prérogatives qu'elle tient de la Constitution permettent à la Cour suprême d'exercer une véritable « tutelle » sur les tribunaux subordonnés, non seulement en guidant leurs jugements, mais également (grâce notamment à la procédure de l'article 136 de la Constitution) en réformant des décisions qui lui paraissent mal fondées en droit.

Comme beaucoup d'autres juridictions en Inde, la Cour suprême souffre d'un encombrement chronique, ce qui ralentit le cours de la justice.

Outre des attributions contentieuses, la haute juridiction indienne exerce des **fonctions consultatives**. Elle peut être consultée par le Président de la République sur toutes questions à caractère juridique ou politique importantes (elle a par exemple été consultée sur l'application des accords indo-pakistanaïis d'échanges de territoire de 1958, 1959 et 1960).

b) Les hautes cours de justice.

Les hautes cours de justice sont les organes juridictionnels suprêmes des Etats membres de l'Union. Il y a en général une haute cour de justice par Etat, mais certaines hautes cours étendent leur juridiction sur plusieurs Etats.

Le statut des magistrats des hautes cours de justice.

Le statut des juges des hautes cours de justice est comparable à celui des membres de la Cour suprême. Il leur garantit la même indépendance.

Les magistrats d'une haute cour sont nommés, non par le Gouverneur de l'Etat, mais directement par le Président de la République de l'Union. Le Gouverneur de l'Etat est simplement consulté lors de la désignation du président de la haute cour. Ce dernier est lui-même consulté avant la nomination des autres juges de la cour.

Les juges des hautes cours sont recrutés parmi les magistrats ou les avocats ayant exercé pendant plus de dix ans. Jusqu'à leur retraite, à soixante-deux ans, ils sont assurés d'une inamovibilité de fait. Leur révocation ne peut en effet être prononcée que suivant la procédure très protectrice prévue pour les magistrats de la Cour suprême.

Les attributions des hautes cours de justice.

Les hautes cours de justice ont, au niveau de chaque Etat, des attributions contentieuses comparables à celles de la Cour suprême (excepté pour ce qui concerne les litiges entre Etats, ou entre l'Union et un ou plusieurs Etats). Elles sont :

1° Juges de première instance pour certaines affaires (relatives au droit maritime, au droit fiscal, au droit des successions...);

2° Juges ordinaires d'appel en matière civile et criminelle :

3° Gardiennes de la Constitution : concurremment avec la Cour suprême, les hautes cours sont en effet compétentes pour statuer sur tout litige qui met en jeu le respect des droits fondamentaux reconnus par la Constitution.

En outre, elles ont la possibilité de se saisir d'une affaire pendante devant un tribunal subordonné si elles estiment que celle-ci soulève une « question substantielle de droit relative à l'interprétation de la Constitution ». Lorsqu'elle évoque ainsi une affaire, une haute cour peut soit se prononcer au fond, soit se borner à donner son interprétation sur le point de droit soulevé et renvoyer l'affaire à juger devant le tribunal précédemment saisi.

c) Les tribunaux subordonnés.

L'organisation judiciaire est uniforme dans tous les Etats. La hiérarchie des tribunaux en matière civile et répressive se présente de la manière suivante :

	TRIBUNAUX CIVILS	TRIBUNAUX REPRESSIFS
Etat		Haute Cour.
Districts	« District courts » : tribunaux du district	« Session courts » : tribunaux de grande instance criminelle ; « Additional district magistrates » ; « Subdivisional magistrates ».
	« Sub-judges court » réparties en trois classes	Tribunaux de première classe (leurs décisions sont directement portées en appel devant les cours de session) ; Tribunaux de seconde classe ; Tribunaux de troisième classe.
Villes ou villages.	« Small cause courts » : tribunaux d'instance	Panchayats : tribunaux de simple police.

La répartition des compétences des différents tribunaux s'effectue :

— pour les tribunaux civils, en fonction de la nature ou de l'importance du litige (ainsi les tribunaux de « sub-judges » sont-ils compétents pour connaître les litiges portant sur des sommes comprises entre 500 et 5 000 roupies) ;

— pour les tribunaux répressifs, en fonction des peines qu'ils sont habilités à prononcer (seule la « session court » peut infliger la peine de mort, sous réserve que celle-ci soit confirmée par la Haute Cour de justice).

Il n'existe pas, en Inde, de séparation nette entre les fonctions de magistrat et d'avocat. On a vu que les juges étaient fréquemment recrutés parmi les avocats. De même, il n'est pas rare que des juges décident, après quelques années, de redevenir avocats. Seuls les juges des hautes cours de justice sont, dans ce cas, soumis à certaines incapacités : ils ne peuvent notamment plaider devant les hautes cours dont ils étaient membres au moment où ils ont cessé leurs fonctions.

2. — *Les organes de Conseil auprès du Gouvernement.*

a) Le Procureur général.

Il existe en Inde deux institutions originales qui sont placées auprès du Gouvernement pour le conseiller en matière juridique.

Il s'agit en premier lieu du procureur général (« Attorney general »), nommé par le Président de la République, révoqué à la discrétion de ce dernier.

Lors de la visite que lui rendit la délégation, M. Sorabjee, procureur général de l'Inde, exposa que sa mission consistait à éclairer le Gouvernement sur les problèmes que peuvent poser certains projets en voie d'élaboration du point de vue de leur conformité à la Constitution ou, de manière générale, à donner un avis juridique sur les réformes en cours. Le procureur général, a précisé M. Sorabjee, peut également être chargé par le Gouvernement de représenter l'Union devant les cours et tribunaux. Enfin, le Parlement peut décider de l'entendre soit en commission, soit même en séance plénière, sur un sujet précis.

Les compétences du procureur général sont distinctes de celles du Ministre de la Justice qui a pour rôle essentiel de gérer les tribunaux et de réglementer les professions juridiques et judiciaires.

L'homologue du procureur général auprès de chaque Etat est l'avocat général (Advocate general).

b) La Commission des Lois.

La Commission des Lois indienne n'est en rien comparable à la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale ou du Sénat en France. Il s'agit d'un organisme consultatif gouvernemental composé, outre d'un président (actuellement M. J. Khanna), de trois membres nommés sur proposition de ce dernier par le Président de la République. Les membres de la Commission des Lois, le plus souvent choisis parmi les juges ou les présidents des hautes cours de justice, sont nommés pour trois ans. Ils peuvent être reconduits dans leurs fonctions, mais une fois seulement, pour une nouvelle durée de trois ans.

La Commission des Lois joue un rôle d'impulsion en proposant au Gouvernement des réformes législatives ou réglementaires dans des domaines intéressant le droit (elle s'est notamment penchée sur les problèmes concernant le régime de la propriété foncière, les régimes matrimoniaux...) ou l'organisation des professions juridiques et judiciaires (en août 1978, elle menait une étude sur la procédure de nomination des juges de la Cour suprême).

La Commission formule ses propositions de réforme dans des rapports qu'elle adresse au Ministre de la Justice.

II. — LES JUGES ET LES POUVOIRS PUBLICS : EXISTE-T-IL EN INDE UN POUVOIR JUDICIAIRE ?

Les magistrats, en Inde, jouissent d'un grand prestige. La Constitution les a investis de pouvoirs étendus (comme on l'a vu en particulier pour la Cour suprême) et a prévu des dispositions tendant à garantir leur indépendance.

Toutefois, le rôle des juges, qui est un rôle de contrepoids, est parfois mal ressenti par le pouvoir exécutif. Leurs préoccupations sont en effet de nature différente : le Gouvernement poursuit avant tout un but d'efficacité, alors que le souci essentiel des autorités judiciaires est d'assurer la sauvegarde des principes libéraux sur lesquels est fondée la démocratie indienne.

Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que des conflits aient pu surgir à l'occasion, notamment, de l'annulation de certaines lois déclarées inconstitutionnelles par la Cour suprême.

1. — *Contrôle de la régularité des opérations électorales.*

Le contrôle des élections en Inde est confié aux tribunaux ordinaires. Seul le contentieux de l'élection du Président de la République et du Vice-Président relève directement de la Cour suprême.

C'est ainsi que la Haute Cour d'Allahabad (Etat de l'Utar Pradesh) condamna, en 1975, Mme Gandhi pour fraude électorale à l'occasion de sa campagne pour les élections de 1971. Les circonstances dans lesquelles cette condamnation intervint méritent d'être évoquées ici car elles éclairent d'un jour particulier les rapports que les autorités judiciaires entretenaient alors avec le pouvoir politique.

Depuis 1971, un recours déposé par le leader socialiste M. Raj Narain était pendant devant le tribunal d'Allahabad. La requête faisait état de diverses irrégularités commises par Mme Gandhi au cours de sa campagne pour les élections dans sa circonscription de l'Etat d'Utar Pradesh. Après que deux magistrats se fussent successivement récusés, l'affaire fut menée à son terme au bout de quatre années : le tribunal retint deux des six chefs d'accusation ; il écarta les accusations les plus graves (utilisation des moyens de transport du Gouvernement, distribution de dons et cadeaux, utilisation de symboles religieux et engagement de dépenses excessives) mais déclara le Premier Ministre coupable en particulier d'avoir fait appel à des fonctionnaires de l'Etat pour l'assister dans sa campagne électorale.

Ce motif qui peut sembler bénin n'en a pas moins entraîné l'annulation de l'élection en cause, ce qui était extrêmement grave puisque l'invalidation était assortie de l'interdiction de se présenter à des élections pendant six ans. Pour éviter la vacance du pouvoir qui aurait résulté de la démission de Mme Gandhi de sa charge de Premier Ministre, le tribunal accepta de suspendre l'exécution de la sentence. Mais le conflit entamé entre le Premier Ministre et les autorités judiciaires atteignit son point culminant lorsque la Cour suprême, saisie par la voie de l'appel, décida le 24 juin 1975, qu'à titre provisoire, en attendant l'issue du recours, Mme Gandhi,

en tant que membre du Parlement, serait privée de son droit de parole, de son droit de vote et de son indemnité parlementaire ; ce n'est qu'en tant que Premier Ministre qu'elle continuerait à percevoir un traitement et pourrait intervenir à la Chambre du Peuple.

Deux jours après la décision de la Cour suprême, soit le 26 juin, l'état d'urgence était proclamé sur tout le territoire par le Président de la République.

Mme Gandhi fit adopter, dès août 1975, par le Parlement un trente-neuvième amendement à la Constitution ôtant toutes compétences aux juridictions pour connaître, à quelque niveau que ce soit, des recours contre les élections du Président de la République, du Vice-Président, du Premier Ministre et du Speaker de la Chambre. En application de cet amendement, le Président de la République décida par ordonnances la création de deux organismes distincts :

— le premier fut chargé de contrôler la régularité des élections du Président de la République et du Vice-Président ;

— le second reçut pour mission de vérifier la régularité des élections du Premier Ministre et du Speaker.

Leurs membres étaient désignés à raison de trois par la Chambre du Peuple en son sein, trois par le Conseil des Etats en son sein, les trois autres étant nommés par le Speaker de la Chambre, dans le premier cas, et par le Président de la République, dans le second.

Le Gouvernement de M. Desai, considérant ces dispositions — d'ailleurs vivement contestées à l'époque où elles furent prises — comme contraires au principe d'égalité, s'efforça de rendre à l'autorité judiciaire la plénitude de ses compétences en matière électorale, quelle que soit l'élection en cause. Toutefois, faute de disposer d'une majorité parlementaire suffisante pour modifier le trente-neuvième amendement, le Gouvernement se borna à faire supprimer par une loi ordinaire les deux organismes nouvellement créés. Cette loi rendit à la Cour suprême ses prérogatives vis-à-vis de l'élection du Président de la République ou du Vice-Président ; elle confia par ailleurs, non plus à un organisme dépendant du pouvoir politique, mais à un juge de la Cour suprême désigné par le Chief Justice, le soin de trancher les litiges relatifs à l'élection du Premier Ministre ou du Speaker de la Chambre (1).

(1) Il est à noter que la plupart des poursuites engagées contre Mme Gandhi par ses adversaires politiques n'ont pas abouti. En particulier, en décembre 1979, la Haute Cour de New-Delhi estima que l'ancien Chef de Gouvernement n'avait commis aucune infraction en provoquant l'application de l'état d'urgence, le recours à cette procédure constituant un acte de Gouvernement insusceptible d'être contesté par la voie judiciaire.

2. — *Le contrôle de la constitutionnalité des lois.*

L'autorité judiciaire, en Inde, joue un rôle non négligeable dans le contrôle de l'action gouvernementale. Cela est vrai des hautes cours de justice qui, à leur niveau, et concurremment avec la Cour suprême, veillent au respect de la Constitution. Mais cela est vrai surtout de la Cour suprême elle-même qui est à la fois un facteur irremplaçable d'unification de la jurisprudence et un élément essentiel de l'équilibre des pouvoirs.

La Cour suprême indienne a des prérogatives bien plus étendues que les cours suprêmes d'autres Etats fédéraux ; on rappellera en particulier qu'en vertu de l'article 136 de la Constitution, elle peut se reconnaître compétente pour connaître par la voie de l'appel de toute décision juridictionnelle prise par un tribunal quelconque (exceptés les tribunaux militaires). En outre, les décisions qu'elle prend s'imposent à toutes les juridictions ainsi qu'aux autorités gouvernementales.

Ses décisions s'analysent d'ailleurs parfois en de véritables règlements. Certaines règles de la procédure pénale, notamment, ont été fixées par elle. Dans une décision rendue à la suite du recours d'un inculpé, la Haute Juridiction a défini les conditions légales de la mise en liberté sous caution, en précisant que la caution devait être proportionnée aux revenus des intéressés. C'est également par une décision de la Cour suprême qu'a été prévue l'institution d'une aide judiciaire en matière pénale, afin que tout inculpé — quelles que soient ses ressources — bénéficie de l'assistance d'un conseil.

Plus décisif encore, du point de vue du fonctionnement de la démocratie indienne, est le rôle joué par la Cour suprême dans le contrôle de la constitutionnalité des lois.

Dans le cadre de ce contrôle, les décisions rendues par la Cour suprême en matière de protection des droits individuels contrastent avec celles qu'elle prend pour trancher les conflits de compétence entre les Etats et l'Union : dans le premier cas, la Cour suprême est plutôt encline à censurer le Gouvernement de l'Union, alors que dans le second, elle manifeste son souci de donner à l'Union la primauté sur les Etats.

a) *La Cour suprême et la nature du fédéralisme indien.*

Le fédéralisme indien, défini par la Constitution, consacre la primauté au pouvoir central. On rappellera que l'Union :

1° A une compétence générale pour traiter de toutes les matières non expressément attribuées aux Etats ;

2° A la possibilité de porter atteinte à l'intégrité territoriale des Etats, voire de supprimer ou de créer un Etat.

Ainsi a-t-on pu dire que l'Inde n'était qu'un Etat « quasi fédéral ».

La jurisprudence de la Cour suprême n'a pas peu contribué à cet état de fait. Il est, en effet, fort rare, lorsqu'elle est saisie d'un litige opposant l'Union à un Etat fédéré, que la haute juridiction tranche en faveur de ce dernier. Elle fait au contraire presque toujours valoir une conception restrictive de la compétence des Etats.

Pour ne citer que cet exemple, dans l'arrêt *Bengal Immunity Compagny C/ Bihar*, rendu en 1955, la Cour suprême a estimé qu'un Etat fédéré n'était pas habilité à lever des taxes sur le commerce entre Etats, le bénéfice de telles taxes étant réservé au Gouvernement de l'Union.

b) La Cour suprême et les libertés individuelles.

Le jurisprudence de la Cour suprême en matière de droits individuels est directement inspirée des principes de la démocratie libérale.

Le droit de propriété.

La Haute Juridiction s'est révélée particulièrement vigilante pour protéger le droit de propriété, considéré, selon la conception occidentale, comme un droit inviolable et sacré.

La première controverse importante entre les juges et les pouvoirs publics naquit au sujet de l'importante question de la réforme agraire (qui ressortit d'ailleurs de la compétence des Etats fédérés). C'est, en effet, à ce propos que, dans l'affaire *Golak-Nath* (1967), la Cour suprême a jugé qu'une expropriation n'était justifiée que si elle était assortie d'une juste et préalable indemnisation. Elle a condamné les législations fédérales enjoignant à certains propriétaires d'abandonner une partie de leurs terres, celle excédant une superficie maximale, au profit d'agriculteurs ne possédant aucune terre. Par la même occasion la Cour suprême a cru bon d'affirmer qu'il était interdit au Parlement de remettre en cause, par amendement, les droits fondamentaux inscrits dans la Constitution.

Bien qu'elle soit revenue apparemment sur cette jurisprudence, dans l'arrêt *Kesavananda* (1973), la Cour suprême n'en a pas moins continué de dénier au Parlement le droit de modifier les « structures de base » du régime politique indien.

La méfiance de la Cour suprême à l'égard du pouvoir politique s'est manifestée de manière particulièrement nette en 1970, lorsque furent annulées, comme contraires à l'article 19 de la Constitution sur le droit de propriété :

— la loi sur la nationalisation des banques et des assurances (Bank Nationalisation Case) ;

— et la loi visant à supprimer la liste civile des maharadjahs (Privy Purses Case) (1).

La liberté d'aller et venir.

En avril 1973, le Cour suprême annula une partie de la loi de 1971 sur le maintien de la sécurité intérieure (M.I.S.A. : Maintenance of Internal Security Act) qui permettait à l'administration, en période d'état d'urgence, de détenir une personne pendant douze mois. Cette décision concerna 1 700 personnes détenues au titre des dispositions incriminées.

En censurant les lois qu'elles estiment contraires aux principes libéraux établis par la constitution indienne, la Cour suprême tend à exercer un rôle de contrepoids. Y parvient-elle ? Il est malaisé de répondre à cette question, car jusqu'à présent les décisions les plus spectaculaires de la Cour (telles celles évoquées plus haut) se sont toujours heurtées à l'opposition des autorités gouvernementales qui sont parvenus à passer outre.

C'est ainsi qu'à la suite de l'annulation de la loi sur la nationalisation des banques, le Gouvernement de Mme Gandhi a pris la décision en 1971 de dissoudre la Chambre du Peuple et de provoquer des élections anticipées. Ces élections permirent au parti du Congrès de se maintenir au pouvoir en conservant une large majorité au Parlement (352 sièges sur un peu plus de 500).

De même, c'est pour surmonter l'hostilité manifestée par certains membres de la Cour suprême à l'encontre de sa politique que Mme Gandhi décida, en 1973, d'abandonner la coutume de la « seniority rule » (règle de l'ancienneté), selon laquelle le président de la haute juridiction, nommé par le Président de la République, doit toujours en être le juge le plus ancien. Contrairement à cette coutume dont ne s'était jusqu'alors départi aucun Gouvernement, le Premier Ministre fit nommer le magistrat qui, dans l'affaire Kesavananda, avait pris position en faveur de la thèse gouvernementale (2). Cette décision considérée alors par les autres magistrats comme une atteinte à l'indépendance de l'autorité judiciaire provoqua la démission des trois juges les plus anciens de la Cour suprême.

(1) Cf. L'article de Mme C. Hurtig, in *Le Monde* des 27-28 janvier 1980, « Où sont les princes d'antan ? ».

(2) Selon la pratique anglo-saxonne, l'opinion minoritaire de certains juges, soit quant aux motifs, soit sur le dispositif de la décision de la Cour, est parfois publiée en annexe de l'arrêt.

L'état d'urgence, en vigueur de 1975 à 1977, consacra l'abaissement relatif du pouvoir judiciaire face à l'exécutif. Durant cette période, en effet, le Gouvernement fit suspendre l'application de l'article 32 de la Constitution qui permet à tout citoyen de saisir directement la Cour suprême en cas de violation d'un droit individuel.

*
* *

Les relations tendues qui existèrent entre le Gouvernement de Mme Gandhi et les autorités judiciaires sont révélatrices des difficultés de l'instauration en Inde d'une véritable démocratie parlementaire à l'occidentale.

L'équilibre institutionnel défini par la Constitution est fragile et la pratique politique tend vers une concentration de plus en plus nette des pouvoirs au niveau de l'exécutif. Mais une telle situation ne constitue-t-elle pas une évolution inéluctable ?

Certes, on peut interpréter l'échec de Mme Gandhi aux élections de mars 1977 comme le rejet par la population du système de gouvernement centralisé mis en place par l'ancien Premier Ministre. La critique des abus commis sous l'état d'urgence a d'ailleurs constitué l'un des thèmes essentiels de la campagne menée par les adversaires de Mme Gandhi. Cependant, la survie de la coalition qui a pris le pouvoir à la faveur des élections de mars 1977 semble problématique, car les partis qu'elle regroupe, en dehors de leur opposition au Gouvernement de Mme Gandhi, ont peu d'objectifs communs.

Depuis mars 1977 les libertés suspendues pendant l'état d'urgence ont été rétablies. Le pouvoir judiciaire a recouvré ses prérogatives constitutionnelles.

Mais ce retour à l'équilibre institutionnel s'accompagne d'une certaine paralysie du pouvoir. La coalition gouvernementale dirigée par M. Desai éprouve de grandes difficultés, en raison de ses divisions internes, à mener des actions susceptibles de remédier à l'aggravation de la situation économique et à la détérioration du climat social. L'accent mis sur le développement agricole et l'industrialisation en milieu rural, sans doute trop timide, n'a pas donné de résultats concrets. En outre, si les relations entre le pouvoir judiciaire et le Gouvernement sont à présent « normalisées », on a toutes bonnes raisons de craindre la désagrégation de la coalition gouvernementale qui priverait le Gouvernement du soutien parlementaire qui lui est nécessaire pour exister.

L'évolution de la démocratie indienne est donc incertaine, ce qui ne laisse pas d'être préoccupant, en raison de la place éminente tenue par l'Inde pour le maintien de l'équilibre entre les nations et de la paix.

Janvier 1980 : le retour aux affaires de Mme Gandhi.

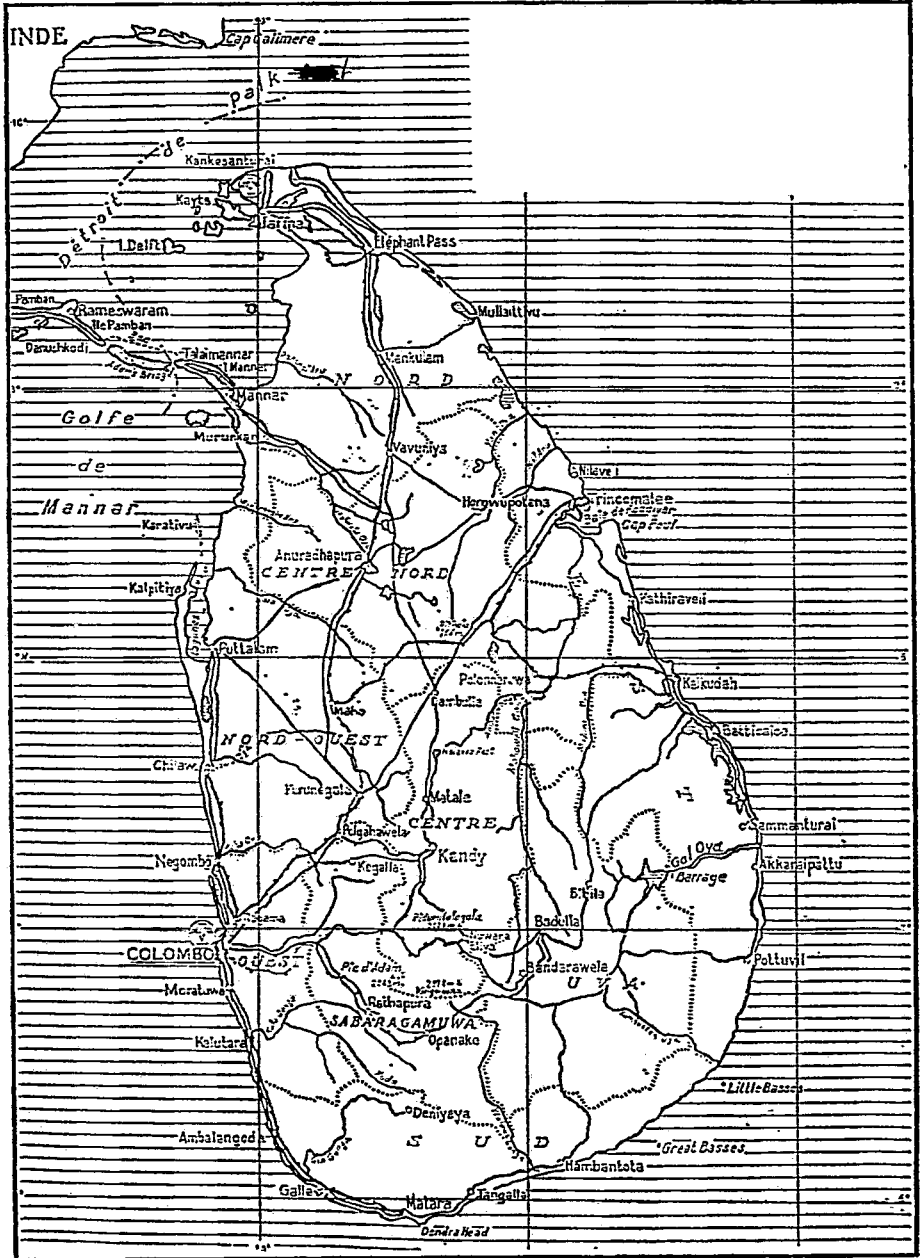
La victoire du parti du Congrès aux élections des 3 et 6 janvier 1980 et le retour aux affaires de Mme Gandhi marquent un nouveau tournant dans l'histoire politique de l'Inde. Cette victoire, qui doit beaucoup à la personnalité charismatique d'Indira Gandhi, assure au Congrès I (Indira) la majorité absolue des sièges à la Chambre du Peuple (avec 43 % des suffrages exprimés, le Congrès I se voit en effet crédité de 351 des 525 sièges, soit près de 67 % des sièges de députés) (1).

La très large majorité dont elle dispose à la Chambre devrait permettre à Mme Gandhi, redevenue Premier Ministre après un intermède de trois ans, de prendre des mesures pour remédier à la situation économique et sociale sans qu'il lui soit nécessaire de recourir à nouveau à des procédures d'exception.

(1) 525 sièges étaient en jeu et le Congrès (I) en a remporté 351 contre 41 au Lok Dal, 32 au Janata, 13 au Congrès (U) de M. Urs (qui a invité l'opposition à s'unir), 35 au P.C. (marxiste), 10 au P.C.I. (pro-soviétique), les autres petites formations se répartissant 42 sièges. Il faut noter que le système uni-nominal à un tour a favorisé le Congrès (I) puisque, défait en 1977 avec 37 % des voix, il remporte la victoire en 1980 avec 47 %.

SRI LANKA

SRI LANKA



SRI LANKA : UN PETIT ETAT DOTE D'UN REGIME PRESIDENTIEL DE TYPE OCCIDENTAL

Présentation générale.

C'est en 1972 que fut substitué au nom de Ceylan, celui de Sri Lanka (l' « Ile Resplendissante ») sous lequel était désigné dans la littérature brahmanique cette petite île située en face de l'Inde du Sud. Séparée du continent indien par un détroit marin de 40 kilomètres environ, Sri Lanka est parfois comparée en raison tant de sa forme que de ses richesses naturelles, à une pierre précieuse. De dimensions très modestes à côté de son grand voisin indien, elle n'en recouvre pas moins une superficie égale à celle de la Belgique et des Pays-Bas réunis (65 610 kilomètres carrés, soit 435 kilomètres de long et 225 kilomètres de large). La situation stratégique de Sri Lanka au cœur de l'océan Indien souligne l'intérêt que doit susciter l'évolution politique et institutionnelle de cet Etat.

APERÇU HISTORIQUE

a) L'une des plus anciennes monarchies du monde.

Sri Lanka peut s'enorgueillir de posséder l'un des manuscrits anciens les plus précieux relatant sur feuilles de talipot (sorte de palmier dont les rameaux servent encore aujourd'hui à confectionner des parasols) mille ans de son histoire, depuis le v^e siècle avant notre ère jusqu'au iv^e siècle après Jésus-Christ : il s'agit du « Mahavamsa » ou « généalogie des grands hommes » écrit par un moine bouddhiste qui vivait aux environs de l'an 400.

Deux autres manuscrits, le « Dipavansa » et la « Culavansa » apportent de précieux détails sur les faits qui se déroulèrent ultérieurement jusqu'à la déposition par les Anglais du dernier roi de Kandy en 1815.

Le Mahavamsa situe dans les années 480 avant Jésus-Christ, le règne de Vijaya, prince d'origine aryenne descendu du nord-ouest de l'Inde pour s'installer à Ceylan avec sa suite de quelque 700 per-

sonnes. Le prince Vijaya est considéré comme le fondateur de la race cinghalaise à laquelle appartiennent aujourd'hui plus de 70 % des habitants de l'île.

Le successeur de Vijaya fonda, en 437 avant Jésus-Christ, Anuradhapura qui demeura la capitale de Ceylan pendant dix siècles et dont les ruines témoignent du rayonnement des rois cinghalais.

A l'origine, ces derniers étaient hindouistes. Toutefois, dès le III^e siècle avant Jésus-Christ, à la suite, dit la légende, de l'arrivée par la voie des airs du prince Mahinda, fils de l'empereur Açoka, le souverain d'alors se convertit au bouddhisme qui fut proclamée religion officielle. De là vient que de nos jours, la population est aux deux tiers de confession bouddhiste (contre 20 % d'hindouistes).

b) *Les influences européennes.*

Depuis 1505, date à laquelle le portugais Francisco de Almeida visita pour la première fois Ceylan, jusqu'en 1948, année de l'indépendance de l'île, Sri Lanka connut la domination européenne.

Celle des **Portugais** dura un siècle. Sans cesse en conflit avec l'un ou l'autre des sept royaumes de l'île, les Portugais ne s'implantèrent durablement que sur le littoral ouest où ils réussirent à convertir au christianisme la caste des pêcheurs.

Les Portugais se firent supplanter par les Hollandais à partir du XVII^e siècle. Dès 1602, le capitaine Joris Spilberg débarquant sur la côte Est fut accueilli par le roi de Kandy qui lui demanda de l'aider à rejeter la domination portugaise. Mais les Hollandais ne se rendirent totalement maîtres des provinces maritimes de l'île qu'à la fin du XVII^e siècle. Le royaume de Kandy fut le seul à conserver un statut d'indépendance. Les burghers, aujourd'hui en très faible minorité, sont les descendants des conquérants hollandais. Pendant longtemps, les fonctionnaires et les employés du commerce se sont recrutés parmi eux.

Les **Hollandais** ont souvent fermement combattu le catholicisme, mais ils se montrèrent relativement tolérants vis-à-vis des communautés bouddhistes, hindouistes et musulmanes.

La présence des Hollandais dura jusqu'au début du XIX^e siècle. Mais dès 1762, les Anglais, installés dans l'Inde voisine, commencèrent à marquer leur intérêt pour Ceylan en dépêchant auprès du roi de Kandy un envoyé de Madras. Ils se rendirent maîtres de la totalité de l'île en combattant les Hollandais tout au long de l'année 1795, et commencèrent à mettre en place un système d'administration de l'île depuis Madras. En 1802, Ceylan devint une colonie de la couronne britannique, sans que les Anglais aient

néanmoins encore pu venir à bout de l'opposition du roi de la province de Kandy. C'est en 1815 que celui-ci fut définitivement vaincu et déporté dans le Sud de l'Inde où il mourut.

La colonisation **britannique** exerça une influence déterminante sur le développement économique de l'île. Les travaux d'irrigation dont les premiers rois avaient été les initiateurs furent poursuivis sur une grande échelle, des routes nouvelles furent tracées pour relier le centre au littoral, la culture du thé fut généralisée (supplantant celle du café). C'est d'ailleurs pour les besoins de la culture du thé que les Anglais firent appel à de la main-d'œuvre immigrée de race Tamoul, en provenance de l'Inde du Sud.

c) De l'indépendance de Ceylan à la naissance de la République de Sri Lanka.

L'essor économique fut surtout bénéfique pour les membres des hautes castes cinghalaises. C'est pourquoi, dès le lendemain de la Première Guerre mondiale, une agitation sociale se développa en vue de briser le monopole de la caste aristocratique des goigamas, seuls alors à représenter les intérêts cinghalais au sein du Conseil législatif créé par les Anglais. Un peu plus tard, cette agitation céda le pas à un mouvement pour l'indépendance du pays qui prit progressivement une grande ampleur. Après avoir obtenu un statut d'autonomie en 1944, Ceylan devint indépendante au début de 1948, tout en demeurant un dominion au sein du Commonwealth. M. S. Senanayake, Premier Ministre depuis septembre 1947, continua à occuper ce poste jusqu'à sa mort en mars 1952. Son fils lui succéda, mais dut abandonner ses fonctions dès 1953 pour raisons de santé. Il fut remplacé par sir John Kotelanala.

Le Gouvernement fut d'abord exercé par un seul parti national uni. Mais celui-ci se scinda, laissant au pouvoir, après les élections de 1956, M. Salomon Bandaranaike, chef du « Freedom Party » (Parti de la Liberté) qui, avec l'appui de certains trotskystes et du parti bouddhiste, obtint à la Chambre une forte majorité au détriment du Parti national uni (« United National Party », U.N.P.). Le front victorieux obtint 51 sièges sur 95, le Parti socialiste ceylanais de tendance trotskyste en obtenant 14, et le Parti national uni seulement 8.

M. Salomon Bandaranaike contraignit les Britanniques à évacuer leurs dernières bases à Ceylan. Après son assassinat en 1959, sa veuve, Mme Srimavo Bandaranaike lui succéda, devenant ainsi la première femme du monde ayant le titre de Premier Ministre.

Conformément au programme défini par son parti lors des élections de 1956, celle-ci nationalisa diverses industries, ainsi que les

écoles et certains organes de presse. Elle décréta par ailleurs le cinghalais langue officielle unique, ce qui suscita des contestations de la part de la population Tamoule.

Son parti ayant été vaincu aux élections de 1965, Mme Bandaranaike dut céder la place au chef du parti adverse, M. Dudley Senanayake, qui devint à son tour Premier Ministre. Mais Mme Bandaranaike revint au pouvoir à la faveur des élections de 1970.

Depuis lors, le pays a connu de graves difficultés politiques. C'est pour y remédier que le Gouvernement qui succéda à Mme Bandaranaike en 1977 fit adopter une nouvelle Constitution. Celle-ci marque l'abandon du régime parlementaire en vigueur jusque-là. Le pays est ainsi depuis un an doté d'un régime présidentiel.

Quelques années auparavant, Ceylan était devenu la « République de Sri Lanka libre, indépendante et souveraine ». C'est en effet le 22 mai 1972 qu'il fut mis un terme par le Gouvernement de Mme Bandaranaike à cent-cinquante-sept ans d'association avec la couronne britannique.

2. — PRÉSENTATION ÉCONOMIQUE

a) *Une population aux traits originaux.*

Comme l'Inde, Sri Lanka doit faire face à une progression démographique très rapide. Avec 14 millions d'habitants environ, le pays a une densité de 215 habitants au kilomètre carré en moyenne, qui s'élève à près de 600 habitants au kilomètre carré dans les zones agricoles. Quant à la capitale, Colombo, elle regroupe à elle seule plus de 3 millions de personnes.

Le surpeuplement constitue un lourd handicap économique car, malgré les efforts des Gouvernements successifs, l'agriculture, principale ressource, ne parvient pas encore à subvenir à tous les besoins alimentaires.

Cependant la politique de contrôle des naissances a donné de meilleurs résultats qu'en Inde. Le taux d'accroissement démographique qui, au début des années 60, atteignait 3 %, n'est plus aujourd'hui que de l'ordre de 1,8 %.

La jeunesse (65 % des habitants ont moins de trente ans) joue un rôle très important dans la vie politique du pays. Est-ce dû à son niveau d'instruction élevé ? Sri Lanka est, en effet, après le Japon, le pays d'Asie ayant le plus fort taux de **scolarisation**. En 1978, 98 % des enfants d'âge scolaire étaient scolarisés ; à la même date, on comptait près de 80 % de personnes alphabétisées parmi les adultes.

Dernier trait caractéristique de la population ceylanaise : son **hétérogénéité**. Les origines ethniques des Ceylanais sont les suivantes, d'après une estimation remontant à 1976 :

Cinghalais	9 936 000	72 %
Tamouls	1 545 000	11,2 %
Tamouls et Maures :		
Indiens	1 104 000	8 %
Maures	897 000	6,5 %
Burghers	55 200	0,4 %
Malais	41 400	0,3 %
Divers	221 400	1,6 %
	13 000 000	100 %

Les *Cinghalais*, qui habitent surtout la partie centro-méridionale de l'île, sont les descendants des tribus aryennes qui, descendues du nord de l'Inde (golfe du Bengale) s'installèrent à Sri Lanka aux environs du v^e siècle avant Jésus-Christ.

Les *Tamouls*, de race dravidienne, sont apparentés aux habitants du sud de l'Inde (Etat de Tamil Nadu ; capitale : Madras). Ils se divisent en deux groupes : l'un est constitué des descendants de populations originaires du sud de l'Inde qui, jadis, envahirent l'île et s'établirent dans sa partie nord ; l'autre regroupe les immigrants venus travailler à Ceylan, à l'instigation notamment des Anglais à la recherche d'une main-d'œuvre agricole. Dispersés sur tout le territoire de l'île, ils posent au Gouvernement un grave problème social.

Les *Maures* descendent des anciens marchands et colons arabes.

Les *Burghers* ont pour ancêtres les colons hollandais.

Il existe également à Sri Lanka des groupes ethniques mineurs, pour la plupart en voie d'extinction. Ainsi des *Veddas*, aborigènes d'origine incertaine, qui ne sont plus qu'un ou deux cents au total.

b) *La prédominance agricole.*

L'agriculture tient la première place dans l'économie ceylanaise : elle compte pour le tiers du produit national brut et procure au pays 75 % de ses recettes en devises. En outre, elle occupe plus de la moitié de la population active.

Les principaux produits sont le thé (Sri Lanka en est le second producteur mondial), le riz (qui toutefois ne couvre pas les besoins

de la consommation locale), l'hévéa et le cocotier. La pêche constitue également un apport alimentaire non négligeable. Les ressources forestières sont de grande qualité (bois d'ébénisterie et essences précieuses).

Dans l'ensemble, la productivité agricole est faible. Le Gouvernement de Mme Bandaranaike a tenté de remédier à cette situation par une réforme agraire. En 1972, les terres excédant une superficie maximale (déterminée par types de culture) ont été redistribuées à des organismes d'Etat et à des paysans sans terre regroupés dans des coopératives. En 1975, il a été procédé à la nationalisation des plantations les plus rentables, de théiers et d'hévéas notamment.

L'industrie est un secteur bien plus défavorisé que l'agriculture. La production industrielle, qui représente moins de 15 % du produit national brut, connaît une stagnation depuis 1970.

Le secteur nationalisé, dont l'importance a été notablement diminuée par le nouveau Gouvernement au pouvoir depuis juillet 1977, est surtout axé sur les produits de base et les produits intermédiaires. Ses performances demeurent basses. De même, malgré des incitations récentes à l'investissement, l'industrie privée souffre d'un manque de rentabilité. Le domaine du textile et celui des biens de consommation constitue les deux points clés du secteur industriel privé.

c) Une économie dépendante des marchés extérieurs.

Les causes de la faiblesse de l'économie ceylanaise résident essentiellement dans sa dépendance vis-à-vis des marchés extérieurs, en partie pour les trois principaux produits d'exportation que sont le thé, le caoutchouc (hévéa) et la noix de coco (dont on tire l'huile alimentaire et le copra). La balance commerciale est en déficit, la dette extérieure a considérablement augmenté ces dernières années.

Sri Lanka dépend en outre dans une assez large mesure de l'aide financière internationale.

Le Gouvernement, qui a pris la suite de celui de Mme Bandaranaike en 1977, a défini une nouvelle politique, axée sur le libéralisme, destinée à remédier à la situation économique : la monnaie a été dévaluée de 85 %, les taux d'intérêt relevés et le déficit budgétaire réduit par la suppression d'une partie des subventions alimentaires et le relèvement des impôts des particuliers. La production a été encouragée par des allègements de la fiscalité des entreprises, tandis que les investissements privés ont été stimulés par la libéralisation des importations.

Cette politique ne met pas fin aux liens étroits entre les marchés étrangers et l'économie ceylanaise. Les nouvelles orientations ont en effet été définies dans le souci d'attirer les capitaux étrangers tant pour la rénovation des plantations et le développement des agro-industries que pour la création d'entreprises industrielles dans la zone franche qui va être aménagée près de Colombo pour offrir des facilités fiscales aux sociétés internationales.

A. — L'expérience socialiste 1970-1977.

I. — LA DÉFAITE DE MME BANDARANAÏKE.

1. — *Le succès du « Front uni » aux élections de 1970.*

Avec la défaite du front conduit par Mme Bandaranaike aux élections de juillet 1977 (soit quatre mois après l'échec subi par le parti du Congrès en Inde), a pris fin l'expérience originale d'une politique menée depuis 1970 dans le but affirmé de permettre le passage pacifique au socialisme de la société ceylanaise. Cette politique fondée sur les nationalisations, l'émancipation de l'économie vis-à-vis de l'étranger et la redistribution des revenus par le moyen de réformes agraires, échoua dans une conjoncture de crise économique profonde et d'agitation sociale intérieure grandissante.

Le Front uni (United Front) dirigé par Mme Bandaranaike disposait pourtant à l'Assemblée Nationale d'une confortable majorité. Ce front, qui associait pour la première fois l'organisation nationaliste de Mme Bandaranaike (le Sri Lanka Freedom Party, S. L. E. P.) au Parti communiste pro-soviétique et aux trotskystes du « Lanka Sama Samaja Party » (L. S. S. P.) obtint, avec seulement 49 % des suffrages exprimés, 76 % des sièges. Le Parti national uni (United National Party, U. N. P.) avec 1 % de voix en moins par rapport aux élections précédentes, perdait les trois quarts de ses sièges (11 % des sièges pour 38 % des suffrages). De tels résultats s'expliquent par le mode de scrutin uninominal majoritaire à un tour que Sri Lanka a hérité des institutions britanniques.

Ce système, en permettant à un parti ou à une coalition d'accéder au pouvoir, bien qu'étant minoritaire dans le pays, accroît la vulnérabilité du Gouvernement.

2. — *L'accroissement des difficultés intérieures (1970-1977).*

Quelques mois après son arrivée au pouvoir, soit en avril 1971, Mme Bandaranaike dut faire face à un soulèvement d'une extrême gravité. Ce soulèvement était dirigé par le Front de libération nationale (le Janata Vimukhti P Peramuna J. V. P.), organisation révolutionnaire créée en 1964 par un groupe de jeunes marxistes cinghalais issus du monde rural. Mais l'origine réelle de la rébellion semble devoir être recherchée dans les frustrations de certaines couches de la jeunesse ceylanaise non anglophone, condamnée au chômage par la crise économique et qui contestait les privilèges de certains milieux anglophones de Colombo.

Quoi qu'il en soit, les activités terroristes de nombreux jeunes prirent des proportions inquiétantes. La découverte de caches d'armes décida le gouvernement à proclamer l'état d'urgence, dès février 1971. Un mois plus tard, dans la nuit du 5 au 6 avril, la rébellion éclata et de vifs combats eurent lieu dans le pays entre les forces gouvernementales et celles du J. V. P. L'insurrection fut écrasée, mais les problèmes qui l'avaient causé subsistèrent.

La situation économique ne s'améliora pas malgré un programme de réformes volontairement audacieux (réformes agraires, nationalisations, subventions massives à la consommation, etc.) mis en œuvre par Mme Bandaranaike. En peu d'années, le nombre des chômeurs était passé de 700 000 à plus de 1 million (sur une population totale de 14 millions d'habitants).

On comprend dans ces conditions que le climat politique se soit sensiblement détérioré au point de priver le Gouvernement en 1975 de l'appui des deux partis de gauche représentés au Parlement : le « Lanka Sama Samaja Party » (L. S. S. P.) et le Parti communiste pro-soviétique.

II. — LES ÉLECTIONS DE 1977 ET LES PERSPECTIVES D'AVENIR

1. — *Le résultat des élections du 22 juillet 1977.*

Le taux de participation aux élections législatives de juillet 1977 atteignit 86 %, témoignant de l'intérêt toujours marqué de la population ceylanaise pour la chose publique.

Ces élections donnèrent les résultats escomptés, c'est-à-dire qu'elles confirmèrent la désaffection de l'électorat vis-à-vis du parti à présent isolé de Mme Bandaranaike. S'étant présenté seul dans

la bataille électorale, ce parti, le Sri Lanka Freedom Party (S. L. F. P.), recueillit moins de 30 % des suffrages, ce qui lui donna à peine 5 % des sièges à l'Assemblée Nationale. Les partis de gauche, quant à eux, se trouvèrent totalement écartés de la scène parlementaire pour la première fois depuis l'indépendance du pays. L'U. N. P. obtint 84 % des sièges, tandis que le parti autonomiste tamoul, le T. U. L. F. (« Tamil United Liberation Front »), devint le premier parti de l'opposition.

Depuis ces élections, la répartition des sièges à l'Assemblée Nationale est la suivante :

Majorité : « United National Party » (U. N. P.) (centre droit, conservateurs et modérés)..... 141 sièges.

Opposition :

« Tamil United Liberation Front » (T. U. L. F.)
(parti Tamoul et socialistes)..... 17 sièges.

« Sri Lanka Freedom Party » (S. L. F. P.) (parti de
Mme S. Bandaranaike, centre droit, socialistes
et nationalistes cinghalais)..... 9 sièges.

« Ceylon Workers' Congress » (C. W. C.) (parti des
travailleurs des plantations)..... 1 siège.

Total 168 sièges.

2. — *Les leçons à tirer.*

La défaite du parti de Mme Bandaranaike peut être mise en parallèle avec celle de Mme Gandhi aux élections indiennes de mars 1977.

Cette défaite apparaît en effet non seulement comme la sanction d'un bilan économique défavorable, mais également comme un désaveu des méthodes utilisées pendant l'état d'urgence durant lequel la plupart des droits individuels furent suspendus. La prolongation de l'état d'urgence pendant sept ans a constitué la principale cause d'impopularité du Gouvernement de Mme Bandaranaike.

En tout état de cause, le système électoral caractérisé par le scrutin uninominal majoritaire à un tour donne une très grande vulnérabilité aux partis au pouvoir qui peuvent obtenir une forte majorité de sièges à l'Assemblée Nationale, en ne recueillant qu'une minorité de voix dans le pays. Tout le système repose ainsi sur la cohésion des partis de la majorité gouvernementale, cohésion qui, on l'a vu, avait disparu dès 1975 après l'exclusion des ministres appartenant au L. S. S. P. (trotskyste).

C'est pour remédier à ces inconvénients qu'en janvier 1975, sous le Gouvernement de Mme Bandaranaike, un premier amendement a été introduit dans la Constitution dans le but de modifier les circonscriptions électorales. Mais le Gouvernement de M. Julius Richard Jayawardene, nouveau chef de l'exécutif, est allé plus loin en faisant adopter par le Parlement une modification constitutionnelle ayant pour effet de substituer au scrutin uninominal à un tour un mode de scrutin à la proportionnelle.

B. — L'instauration d'un régime présidentiel 1977-1978.

I. — LA NOUVELLE CONSTITUTION CEYLANAISE

1. — *Le régime parlementaire en vigueur jusqu'en 1977.*

Depuis l'indépendance jusqu'en février 1978, Sri Lanka a vécu sous un régime parlementaire de type britannique, modifié en 1972 par la création du poste de Président de la République, à l'époque toutefois sans pouvoir réel. La réalité du pouvoir appartenait alors au Premier Ministre et à son Gouvernement, étroitement contrôlés par le Parlement.

A l'origine, le régime était bicaméral, mais le Sénat a été supprimé en 1971.

L'Assemblée Nationale comprend 168 membres, élus pour six ans au suffrage universel direct. Les électeurs, hommes et femmes, peuvent voter à partir de l'âge de dix-huit ans. Le mode de scrutin, comme en Angleterre, était uninominal majoritaire à un tour. En janvier 1975, pour pallier certains inconvénients de ce système, Mme Bandaranaike a fait adopter par le Parlement un « premier amendement » à la Constitution modifiant les circonscriptions électorales (il y a 6 millions d'électeurs à Sri Lanka).

Mais le régime s'était quelque peu discrédité dans l'usage considéré par certains comme excessif de la procédure d'état d'urgence. La première initiative du successeur de Mme Bandaranaike fut donc de faire adopter d'importantes modifications constitutionnelles.

2. — *La nature du régime présidentiel instauré en 1977 et 1978.*

Après les élections de juillet 1977, qui ont donné une écrasante majorité à l'U. N. P. (United National Party), dirigé par M. Julius Richard Jayawardene (139 sièges sur un total de 168), le Parlement a voté le « deuxième amendement » à la Constitution qui

transforme l'ancien régime parlementaire en régime présidentiel. Les hôtes de la délégation sénatoriale lui ont indiqué que la Constitution française de 1958 avait servi de modèle aux constituants ceylanais.

En vertu de cet amendement, le **Président de la République**, élu pour six ans au suffrage universel direct, devient le dépositaire du pouvoir exécutif : il est autorisé à dissoudre l'Assemblée ; il nomme et révoque le Premier Ministre, responsable devant lui, et les membres du Gouvernement ; il s'attribue les portefeuilles qu'il souhaite et préside de droit le Conseil des Ministres. L'Assemblée peut le démettre, mais à la majorité des deux tiers.

Après le vote de cet amendement, M. Julius Richard Jayawardene, nommé Premier Ministre après les élections de juillet 1977, devint *ipso facto* Président de la République (1) (il a été admis qu'à titre exceptionnel il était dispensé de se soumettre aux suffrages populaires, le processus électoral devant intervenir plus tard).

Aux termes du deuxième amendement, il est en outre prévu que des « **Ministres de district** », désignés par le Président de la République, auront sous leur autorité les « **Government Agents** », agents du Gouvernement, hauts fonctionnaires exerçant des fonctions s'apparentant à celles des préfets. Ces dispositions consacrent en fait l'institution des « **Political Authorities** » créées par le Gouvernement de Mme Bandaranaike, qui sont désormais supprimées.

En novembre 1977, le Président de la République a chargé une commission spéciale (« **Select Committee** ») de quinze membres (dont deux membres du S. L. F. P. [2]) de préparer le « **troisième amendement** » constitutionnel. Ce texte, déposé au Parlement le 26 juillet 1978, a été adopté en août de la même année.

Les principales dispositions de ce texte sont les suivantes :

1° Introduction de la *représentation proportionnelle*, avec scrutin de liste au niveau du district, au lieu du scrutin uninominal à un tour. Le nombre des sièges de l'Assemblée est porté de 168 à 200 ;

2° Introduction du système de *référendum* dans le cas où le Gouvernement l'estime utile ;

3° Nomination d'un « *Commissaire parlementaire à l'administration* » qui sera chargé de fonctions s'apparentant, en France, à celles du Médiateur ;

(1) M. Jayawardene a été investi en tant que Président de la République le 4 février 1978.

(2) Le parti de Mme Bandaranaike.

4° Le *tamoul* deviendra « *langue nationale* » mais ne sera pas langue officielle » ;

5° La Constitution garantit les *droits fondamentaux* de l'homme et du citoyen (notamment liberté de pensée, liberté d'expression, etc.) ;

6° Il est créé une « *Cour suprême* » qui sera en même temps une « *Cour constitutionnelle* ».

Parallèlement à cet amendement, le Gouvernement a créé récemment la fonction de « *Ministres non membres du Cabinet* » qui sont chargés de tâches spécifiques. Leur mission s'apparente en France à celle des « *parlementaires en mission* ».

Le Gouvernement a finalement renoncé à la disposition qui prévoyait que toute personne critiquant la Constitution en dehors de l'Assemblée Nationale serait passible de dix années d'emprisonnement.

II. — LES PROBLÈMES IMMÉDIATS À RÉSOUDRE PAR LA NOUVELLE ÉQUIPE AU POUVOIR

L'avenir du nouveau Gouvernement dépend de l'évolution économique et sociale. Deux obstacles, de nature politique, risquent en outre d'entraver l'action gouvernementale :

- le régionalisme ;
- l'agitation sociale toujours latente.

1. — *Le régionalisme.*

L'approfondissement du différend entre la majorité cinghalaise (72 % de la population) et la minorité tamoule (20 % de la population) est sans doute le problème le plus sérieux qui se pose dans l'immédiat au nouveau régime.

La minorité tamoule se divise en deux groupes, d'importance numérique comparable, mais aux caractéristiques relativement différentes :

— les « *autochtones* », établis depuis plus de mille ans dans la partie du littoral Nord de l'île, forment une communauté soudée, et dont le rôle économique est influent (la plupart d'entre eux sont commerçants ou membres de professions libérales) ;

— les *immigrés*, venus en Inde il y a environ un siècle à l'instigation des colons anglais pour être employés comme main-d'œuvre dans les plantations, sont dispersés sur tout le territoire de l'île.

Jusqu'à la période récente, ces deux communautés entretenaient peu de liens entre elles. Mais depuis une dizaine d'années, le sentiment d'être victimes de discriminations de la part de la majorité cinghalaise a favorisé leur rapprochement. Des revendications communes sont à présent formulées par elles. En particulier, elles réclament la reconnaissance de la langue tamoule, au même titre que le cinghalais, comme langue officielle. Elles contestent également le traitement de faveur réservé aux zones cinghalaises qui ont bénéficié des plus gros investissements publics.

Le Front uni de Libération tamoul (« Tamoul United Liberation Front, T. U. L. F. ») devenu le premier parti d'opposition depuis les élections de 1977, a maintenant faites siennes les positions séparatistes auparavant défendues par une fraction de la jeunesse de Jaff. a.

Bien qu'il ait prôné, durant la campagne électorale, l'octroi de concessions à la minorité tamoule, l'U. N. P., dès son arrivée au pouvoir, en août 1977, se trouva confronté aux affrontements les plus sérieux intervenus depuis 1956-1958 entre les deux communautés tamoule et cinghalaise. La proclamation immédiate d'un couvre-feu permit de mettre fin aux heurts meurtriers survenus dans le pays. Une certaine reprise de l'activité terroriste de groupes extrémistes issus de la minorité tamoule pourrait contraindre le pouvoir central à recourir à des mesures d'urgence.

« Quoi qu'il en soit, selon la formule utilisée par un auteur, la blessure est ouverte de nouveau et le problème de l'unité nationale risque de dominer la présente législature » (1).

2. — *L'agitation sociale.*

Deux autres préoccupations suscitent l'inquiétude du Gouvernement actuel :

— l'absence d'influence de la nouvelle majorité parlementaire sur les puissantes organisations syndicales, contrôlées par les partis de gauche (communiste et trotskiste), lesquels ne sont plus aujourd'hui représentés au Parlement ;

— la possibilité d'une relance de l'agitation révolutionnaire malgré le vote de l'amnistie et la libération des détenus de l'insurrection de 1971, dans la mesure où le Gouvernement ne parviendrait pas à redresser rapidement la situation économique et celle de l'emploi.

(1) Eric Meyer, *Sri Lanka : un socialisme avorté* (Universalia, 1978, page 408).

ANNEXES



ANNEXE N° 1

BIOGRAPHIE DE M. MORARJI DESAI,

Premier Ministre (Inde).

1° M. Morarji R. Desai est né le 29 février 1896. Après des études au Wilson College de Bombay, il entre en 1917 dans le « Provincial Civil Service » de l'Etat de Bombay, dont il démissionnera en 1930 pour rejoindre le mouvement gandhien de désobéissance civile.

A partir de ce moment, il participe à toutes les actions menées en Inde pour réclamer l'indépendance et passera plusieurs années de sa vie en prison (notamment en 1940-1941 et 1942-1945).

2° Secrétaire du comité directeur de la branche provinciale du parti du Congrès au Gujarat (1931-1937 et 1939-1945). M. Desai entre en 1937 au Gouvernement de l'Etat de Bombay, en qualité de Ministre des Finances, de l'Agriculture et des Forêts.

Elu en 1946 député à l'Assemblée législative de cet Etat, il y devient Ministre de l'Intérieur (1946-1952) puis Ministre-en-Chef (1952-1956).

3° M. Desai est alors promu au cabinet fédéral, d'abord en qualité de *Ministre du Commerce et de l'Industrie (1956-1958) puis de Ministre des Finances (1958-1963)*. Il sera toutefois écarté du Gouvernement (mise en œuvre du plan Kamaraj pour la revitalisation du Congrès en juillet 1963) au moment où Nehru, Premier Ministre, se préoccupe du développement des influences conservatrices au sein du Parti national.

Sa candidature au poste de Premier Ministre ne sera retenue ni en 1964 (mort de Nehru) ni en 1966 (mort de Shastri). Seule lui sera confiée la présidence de la Commission des Réformes administratives (1966-1967).

Réélu député du Gujarat à l'Assemblée Nationale (1967) il devient Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances dans le second cabinet de Mme Indira Gandhi à qui il a été imposé par l'aile conservatrice du Congrès. Mais *il démissionne de ce poste en juillet 1969 pour protester contre la politique suivie par la fille de Nehru (nationalisation des banques)*.

4° Après la scission du Congrès intervenue à la suite de l'élection de M. V. V. Giri à la présidence de l'Union indienne (août 1969), M. Desai, rassemblant un certain nombre de membres du Congrès, fonde alors le Congrès O., et se place dès lors dans l'opposition.

Malgré l'échec de son parti aux élections générales de 1971, il est réélu à l'Assemblée Nationale et ne cesse de protester contre le régime de Mme Gandhi. *Il s'associe dès 1974 au mouvement néo-gandhi de lutte contre la corruption du Congrès lancé par Jayaprakash Narayan*. La grève de la faim qu'il entame en vue de contraindre Mme Gandhi à organiser au Gujarat de nouvelles élections à l'Assemblée législative de cet Etat (8 juin 1975) — élections dont les résultats seront préjudiciables au parti dirigeant — sera l'une des étapes qui conduiront le Premier Ministre à imposer l'état d'urgence (25 juin 1975). Aussitôt arrêté, il restera emprisonné jusqu'au 18 janvier 1977.

Libéré à l'annonce des élections générales de mars 1977, M. Desai devient président du « Janata Front » qui, en vue de la consultation, regroupe les divers partis de l'opposition non communiste.

Le très large succès remporté par cette coalition permet — non sans quelques frictions dans le camp des vainqueurs — son accession au poste de Premier Ministre.

ANNEXE N° 2

COMPOSITION DU GOUVERNEMENT INDIEN A LA SUITE DES ELECTIONS DE MARS 1977

- M. Morarji Desai, Premier ministre.
- M. Charan Singh, Intérieur (démissionnaire).
- M. Jagjivam Ram, Défense.
- M. Atal Bihari Vajpayee, Affaires extérieures.
- M. L. K. Advani, Information.
- M. Surjit Singh Barnala, Agriculture.
- M. Sikander Bakht, Travaux publics, Logement.
- M. Shanti Bhushan, Justice.
- M. Pratap Chandra Chunder, Education.
- M. Ban Davato, Chemins de fer.
- M. Mohan Dharia, Commerce.
- M. Purushottan Kaushik, Tourisme et Aviation civile.
- M. M. M. Patel, Finances.
- M. Biju Patnaik, Acier et Mines.
- M. P. P. Ramachandran, Energie.
- M. H. N. Bahuguna, Industrie chimique.
- M. Georges Fernandes, Industrie.
- M. Brijlal Verma, Communications.
- M. Raj Narain, Santé (démissionnaire).
- M. Ravindra Varma, Travail.

Le Gouvernement comprend en outre vingt-quatre Secrétaires d'Etat (Ministers of State) dont M. Samarendra Kundu (Affaires extérieures), M. Arif Beg (Commerce), M. Fazbur Rehman (Energie).

ANNEXE N° 3

COMPOSITION DU GOUVERNEMENT INDIEN A LA SUITE DES ELECTIONS DE JANVIER 1980

Premier Ministre et Ministre de la Défense : Mme Indira Gandhi.

Ministre des Affaires étrangères : M. P. V. Narasimha Rao.

Intérieur : M. Giani Zail Singh.

Finances : M. R. Venkataraman.

Information et Diffusion : M. Vasanth P. Sathe.

Agriculture : M. Rao Birendra Singh.

Energie et Irrigation : M. A. B. A. Khan Chadhury.

Justice : M. Shiv Shankar.

Transports : M. A. P. Sharma.

Logement : M. P. C. Sethi.

Tourisme et aviation civile : M. J. B. Patnaik.

Chemins de fer : M. Kamalapati Tripathi.

Education : M. B. Shankaranand.

Affaires parlementaires : M. Bhisma Narain Singh.

Commerce : M. Pranab Kumar Mukherjee.

Secrétaires d'Etat :

Agriculture : M. R. V. Swaminathan.

Finances : M. Jagannath Pahadia.

Santé : M. Nihar Laskar.

Intérieur : MM. P. Venkatasubbiah et Y. Makwana.

Chemins de fer : M. Jaffer Sherif.

Intendance : M. Bhagwat Jha Azad.

Tourisme et Aviation civile : M. Kartik Oraon.

ANNEXE N° 4

COMPOSITION DU GOUVERNEMENT DU SRI LANKA (août 1978).

Président de la République : M. J. R. Jayawardene (1).

Premier ministre : M. R. Premadasa (2).

Affaires étrangères : M. A. C. S. Hameed.

Irrigation, Energie, Routes : M. G. Dissanayake.

Commerce : M. L. Athulathmudali.

Administration publique et intérieure : M. M. Jayawickrema.

Aviation civile, Tourisme : Mme W. Kannangara.

Education : M. N. P. Wijeratne.

Finances : M. R. De Mel.

Travail : M. C. P. S. Seneviratne.

Industries et Affaires scientifiques : M. C. Mathew.

Culture : M. E. L. B. Hurulle.

Pêches : M. S. D. S. Jayasinghe.

Santé : M. G. Jakasooriya.

Information : M. D. B. Wijetunge.

Affaires parlementaires et Sports : M. V. Perera.

Transport : M. M. H. Mohamed.

Agriculture et Terres : M. E. L. Senanayake.

Postes et Télécommunications : M. D. S. Jayasinghe.

Industries de plantation : M. D. H. Jayawardene.

Industrie textile : M. W. Mendis.

Justice : M. K. W. Devanayagam.

Services sociaux : M. A. Karunaratne.

Alimentation et Coopératives : M. S. B. Herath.

Le Cabinet comprend en outre vingt-six Vice-Ministres : dont M. Wickremasinghe (Affaires étrangères) et M. Tillekeratne (Affaires parlementaires).

(1) M. Jayawardene détient en outre les portefeuilles de la Défense, du Plan et des Affaires économiques.

(2) M. Premadasa conserve ses attributions de Ministre du Gouvernement local, de l'Habitat et de la Construction.