

NATIONS UNIES

RAPPORT FINAL
DU
COMMISSAIRE DES NATIONS UNIES
EN ERYTHREE



ASSEMBLEE GENERALE
DOCUMENTS OFFICIELS : SEPTIEME SESSION
SUPPLEMENT No 15 (A/2188)

New-York, 1952

NOTE

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

LETTRE D'ENVOI

Monsieur le Secrétaire général,

J'ai l'honneur de vous adresser, sous ce pli, mon rapport final de mission que je vous prie de bien vouloir présenter à l'Assemblée générale aux fins de discussion à sa septième session ordinaire.

Ce rapport est présenté conformément au paragraphe 15 de la résolution 390 A (V) du 2 décembre 1950*, selon lequel le Commissaire des Nations Unies fera à l'Assemblée générale les rapports voulus sur la manière dont il se sera acquitté de sa mission et, dès que la transmission des pouvoirs sera achevée, en informera l'Assemblée générale et lui soumettra le texte de la Constitution érythréenne.

Le présent rapport, qui contient une vue d'ensemble des travaux de la mission, complète le rapport présenté à l'Assemblée générale lors de sa sixième session ordinaire dans les documents A/1959 et A/1959/Add.1. Depuis la présentation de ce rapport, les événements se sont, dans l'ensemble, déroulés de la manière suivante:

L'élément principal du mandat assigné au Commissaire par la résolution était la préparation d'un projet de Constitution qui devait être soumis à une Assemblée représentative d'Erythréens choisis par la population.

Après consultation avec un groupe de juristes sur l'interprétation à donner aux termes de la résolution 390 A (V), un premier projet de Constitution a été rédigé à Genève puis, dans une forme amendée, il a été communiqué, conformément aux dispositions de la résolution, à l'Autorité chargée de l'administration, d'une part, et au Gouvernement de l'Ethiopie, d'autre part.

Ces consultations ont pris la forme de véritables négociations et ont permis d'aboutir à la rédaction d'un texte ayant l'agrément des parties intéressées. Ce texte a été soumis à l'Assemblée érythréenne élue par l'ensemble de la population, convoquée et réunie par les

* Le texte de cette résolution est reproduit en annexe au présent rapport.

Monsieur le Secrétaire général
de l'Organisation des Nations Unies,
New-York.

soins de l'Autorité chargée de l'administration, selon les dispositions du paragraphe 11 de la résolution.

Après que l'Assemblée eut apporté certains amendements au projet de Constitution, l'ensemble du texte définitif a été finalement adopté le 10 juillet 1952 par l'unanimité de l'Assemblée érythréenne. La Constitution fut ensuite approuvée par le Commissaire le 6 août 1952 et ratifiée par l'Empereur le 11 août 1952. Elle ne pouvait cependant entrer en vigueur avant la ratification de l'Acte fédéral, qui eut lieu le 11 septembre 1952 à Addis-Abéba.

Ainsi se trouvaient accomplis tous les actes prévus par la résolution de l'Assemblée générale au sujet de la Constitution et le présent rapport donne une relation détaillée de l'ensemble de ces événements; il contient en outre, en annexe, le texte final de la Constitution.

Les autres éléments du mandat au sujet desquels le Commissaire agissait, non plus personnellement en consultation avec d'autres autorités, mais comme autorité consultée par l'Autorité chargée de l'administration, sont également décrits dans ce rapport.

Je tiens à exprimer ici combien j'ai apprécié l'esprit constant de collaboration de la Puissance administrante et de l'Autorité chargée de l'administration et à souligner la cordialité des rapports qui s'est maintenue tout au long des consultations avec le Gouvernement de l'Ethiopie et les parties intéressées. Je veux dire la haute qualité du travail accompli par l'Assemblée, et l'esprit de conciliation dont ont témoigné les représentants et la population. Je veux aussi vous adresser mes remerciements les plus vifs pour la coopération et l'assistance sans réserve que j'ai trouvées auprès de vous, pour la qualité et le dévouement des membres du Secrétariat des Nations Unies que vous avez détachés auprès de moi pour l'accomplissement de ma mission, et rendre hommage à la science des experts juridiques qui m'ont aidé dans l'élaboration du projet de Constitution.

Veillez agréer, Monsieur le Secrétaire général, l'expression de mon parfait dévouement.

Le Commissaire des Nations Unies en Erythrée
E. ANZE MATIENZO

TABLE DES MATIERES

	<i>Par.</i>	<i>Pages</i>
INTRODUCTION		
<i>Chapîtres</i>		
1. Historique et facteurs politiques	1 à 16	1
2. Les résolutions 390 A (V) et 390 B (V) de l'Assemblée générale des Nations Unies: mandat et désignation du Commissaire des Nations Unies en Erythrée	17 à 34	2
I. — LES TRAVAUX PRÉPARATOIRES ET LES CONSULTATIONS EN VUE DE L'ÉTABLISSEMENT D'UN PROJET DE CONSTITUTION		
1. Travail préparatoire accompli par le Commissaire (janvier-juin 1951)	35 à 45	5
A. — Contacts préliminaires avec les Gouvernements du Royaume-Uni, de l'Italie et de l'Éthiopie	35 à 38	5
B. — Déclaration du Commissaire à son arrivée en Erythrée	39 à 41	5
C. — Premières visites faites par le Commissaire dans différentes régions de l'Erythrée	42 à 45	5
2. Consultations officielles (mai-décembre 1951)	46 à 179	6
A. — Avant-propos	46 à 48	6
B. — Consultations avec l'Autorité chargée de l'administration	49 à 60	6
C. — Consultations avec le Gouvernement de l'Éthiopie	61 à 95	7
D. — Consultations avec les habitants de l'Erythrée	96 à 179	11
1) Ajournement des consultations officielles en dehors d'Asmara	96 à 125	11
2) Les consultations	126 à 179	14
a) Documents utilisés pour les consultations	127 à 132	14
b) Annonce et commencement des consultations	133	15
c) Méthodes utilisées pour consulter les habitants	134 à 146	15
i) Les partis politiques	139 et 140	15
ii) Chefs religieux	141 et 142	16
iii) Les communautés étrangères	143	16
iv) Les organisations économiques, culturelles et professionnelles	144 à 146	16
d) Questions posées dans les consultations:	147 à 179	16
1) L'Assemblée:		
a) Devrait-il y avoir une ou deux Assemblées?	147 à 150	16
b) Quelle devrait être la durée du mandat de l'Assemblée ou des Assemblées?	151 à 154	17
2) Organe exécutif	155 à 159	17
3) Représentant de l'Empereur	160 à 163	18
4) Electorat	164	18
5) Questions générales:		
a) Quelles devraient être les langues officielles et les langues reconnues de l'Erythrée?	165 à 168	18
b) Convient-il que l'Erythrée ait un drapeau spécial?	169	19
c) Consultations avec la population dans les diverses régions du territoire	170 à 179	19
3. Aspects essentiels des déclarations publiques faites par le Commissaire en Erythrée (janvier-octobre 1951)	180 à 193	20

II. — LA RÉDACTION DU PROJET DE CONSTITUTION

1. Discussions préliminaires à Genève avec le premier groupe de juristes. Enoncé par le groupe de principes généraux (23 novembre-20 décembre 1951)	194 à 211	22
2. Communication au Gouvernement de l'Éthiopie des principes généraux énoncés par le premier groupe de juristes	212 à 222	23
3. Préparation d'un projet provisoire de Constitution en consultation avec le second groupe de juristes (janvier-février 1952)	223 à 296	25
4. Présentation à l'Autorité chargée de l'administration et au Gouvernement de l'Éthiopie du troisième projet en vue d'obtenir leurs commentaires. Consultations à ce sujet (mars-avril 1952)	297 à 405	31
A. — Consultations avec l'Autorité chargée de l'administration	297 à 319	31
B. — Consultations avec le Gouvernement de l'Éthiopie	320 à 405	33

III. — CONVOCATION ET RÉUNION PAR L'AUTORITÉ CHARGÉE DE L'ADMINISTRATION D'UNE ASSEMBLÉE REPRÉSENTATIVE D'ÉRYTHRÉENS CHOISIS PAR LA POPULATION

1. Organisation des élections	406 à 410	41
2. Election et composition de l'Assemblée érythréenne	411 à 416	41
3. Premières réunions de l'Assemblée	417 à 426	42

IV. — SOUMISSION À L'ASSEMBLÉE ÉRYTHRÉENNE DU PROJET DE CONSTITUTION. DÉBATS. ADOPTION DU TEXTE AMENDÉ

1. Soumission du projet à l'Assemblée érythréenne	427 à 433	44
2. Aperçu général des débats au sein de l'Assemblée	434 à 436	44
3. Exposé détaillé des débats de l'Assemblée sur le projet de Constitution. Amendements qu'ils y ont apportés	437 à 470	44
A. — Problèmes sur lesquels l'opinion avait paru divisée, mais dont la solution par l'Assemblée ne donna pas lieu à des difficultés sérieuses	438 et 439	45
B. — Questions non traitées ou relativement peu débattues au cours des consultations mais qui donnèrent lieu à d'important débats à l'Assemblée	440 à 455	45
1) Statut de l'Érythrée	440	45
a) Les matières rentrant dans la compétence de l'Érythrée	440	45
b) Participation de l'Érythrée aux dépenses du Gouvernement fédéral	440	45
c) Représentation de l'Érythrée dans le Conseil fédéral impérial	440	45
2) Nationalité	441 à 445	45
a) Citoyenneté érythréenne	441 et 442	45
b) Droits des ressortissants de la Fédération qui ne sont pas citoyens érythréens	443	45
c) Electorat	444 et 445	46
3) Droits spéciaux des divers éléments de la population de l'Érythrée	446 à 453	46
4) Collectivités locales	454 et 455	46
C. — Difficultés communes aux consultations et aux débats de l'Assemblée	456 à 461	46
1) Organe exécutif	456 et 457	46
2) Représentant de l'Empereur en Érythrée:	458 à 460	47
a) Observations sur les projets de loi et demandes de nouvelle délibération	459	47
b) Relations avec le Gouvernement érythréen	460	47

3) Emblèmes de la Fédération et de l'Erythrée	461	47
D. — Caractères généraux des débats. La création du Comité exécutif. L'Assemblée érythréenne devient pour quatre ans l'Assemblée de l'Erythrée	462 à 470	47
4. Adoption de la Constitution par l'Assemblée	471 à 477	48
V. — APPROBATION DE LA CONSTITUTION PAR LE COMMISSAIRE. RATIFICATION DE LA CONSTITUTION ET DE L'ACTE FÉDÉRAL PAR L'EMPEREUR D'ETHIOPIE		49
1. Approbation et ratification de la Constitution	479 à 492	49
2. Ratification de l'Acte fédéral	493 à 505	50
TEXTE DE L'ACTE FÉDÉRAL RATIFIÉ LE 11 SEPTEMBRE 1952		51
VI. — TRAITS CARACTÉRISTIQUES ET FONDEMENTS JURIDIQUES DE LA CONSTITU- TION ÉRYTHRÉENNE DU 10 JUILLET 1952		
1. Dispositions de la Constitution de l'Erythrée liées à l'existence de la Fédération	506 à 551	54
A. — Approbation et ratification de l'Acte fédéral	506 à 508	54
B. — Statut de l'Erythrée	509 à 518	54
C. — Nationalité fédérale et citoyenneté érythréenne	519 à 525	55
D. — Représentation de l'Empereur d'Ethiopie en Erythrée	526 à 545	55
E. — Ratification par l'Empereur d'Ethiopie des amendements éven- tuels à la Constitution	546 à 551	57
2. Dispositions de la Constitution de l'Erythrée relatives aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales	552 à 562	57
3. Dispositions de la Constitution de l'Erythrée incorporant les principes du gouvernement démocratique	563 à 633	59
A. — Le pouvoir électoral	568 à 572	59
B. — Les organes représentatifs	573 à 598	59
C. — Les compétences législatives et le pouvoir constituant	599 à 629	61
D. — Les compétences exécutives	630 à 633	63
4. Le pouvoir judiciaire	634 à 637	64
5. Le Conseil consultatif de l'Erythrée	638 à 641	64
6. Les dispositions transitoires	642 à 644	64
VII. — LES LOIS ORGANIQUES COMPLÉMENTAIRES DE LA CONSTITUTION		
1. Considérations générales	645 à 650	66
2. Déclaration du Commissaire devant l'Assemblée érythréenne	651 à 653	66
3. Analyse des lois organiques complémentaires de la Constitution	654 à 718	67
A. — Proclamation de l'Administration britannique en Erythrée sur l'organisation judiciaire	654	67
B. — Loi sur le fonctionnement du Gouvernement de l'Erythrée	655 à 660	67
C. — Loi électorale de l'Erythrée	661 à 683	68
D. — Loi concernant le budget de l'Erythrée	684 à 693	70
E. — Loi sur le contrôle financier en Erythrée	694 à 702	70
F. — Loi relative au Conseil consultatif de l'Erythrée	703 à 710	71
G. — Loi portant statut des fonctionnaires de l'Erythrée	711 à 718	72
VIII. — CONSULTATIONS RELATIVES À L'ORGANISATION D'UNE ADMINISTRATION ÉRYTHRÉENNE ET À UNE UNION DOUANIÈRE TEMPORAIRE		
1. Organisation de la future administration érythréenne par l'Autorité chargée de l'administration	722 à 734	73

<i>Chapitres</i>	<i>Par.</i>	<i>Pages</i>
A. — Introduction	722 et 723	73
B. — Premier projet	724 à 729	73
C. — Invitations faites aux Erythréens de s'inscrire pour obtenir un emploi	730 à 733	74
D. — Plan de réorganisation de l'administration	734 à 737	74
E. — Cas des métiers visés à l'alinéa <i>b</i> du paragraphe 6 de la résolution	738 à 744	74
F. — Résultats de l'inscription aux examens et en vue d'obtenir un emploi	745 à 749	75
G. — Formation technique des Erythréens	750 à 753	75
H. — Secrétariat des affaires érythréennes	754	76
2. Union douanière temporaire avec l'Éthiopie	755 à 759	76
IX. — LA TRANSMISSION DES POUVOIRS	760 à 772	77
Texte de la Proclamation No 136 de 1952 de l'Administrateur en chef de l'Erythrée	769	78
X. — SOUMISSION DE LA CONSTITUTION DE L'ÉRYTHRÉE À L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES	773	79
CONCLUSIONS	774 à 778	80

ANNEXES

I. — Texte de la résolution 390 A (V) de l'Assemblée générale des Nations Unies	81
II. — Texte de la Constitution de l'Erythrée du 10 juillet 1952	84

INTRODUCTION

SECTION I. — HISTORIQUE ET FACTEURS POLITIQUES

1. L'Assemblée générale des Nations Unies, à sa cinquième session ordinaire, recommandait que l'Erythrée constituât une unité autonome fédérée avec l'Ethiopie sous la souveraineté de la Couronne d'Ethiopie. Cette résolution 390 A (V) du 2 décembre 1950, dont le texte est reproduit en annexe au présent rapport, constituait l'aboutissement de quatre années d'efforts déployés par le Conseil des Ministres des affaires étrangères, la Conférence de Paris et finalement les Nations Unies, en vue de déterminer le sort de cette ancienne colonie italienne, administrée depuis 1941 par les autorités britanniques.

2. L'Erythrée, qui s'étend entre la mer Rouge à l'est, le Soudan au nord et à l'ouest et l'Ethiopie au sud, a une superficie de 117.248 kilomètres carrés (45.800 milles carrés). De Massaouah sur la mer Rouge à la ville frontière de Sabderat à l'ouest, ainsi que de la frontière soudanaise au nord aux rivières Setit et Mareb, au sud, les distances sont à peu près égales (500 kilomètres environ). Mais la Province de la mer Rouge s'insère du nord-ouest au sud-est entre l'Ethiopie et la côte sur une longueur d'environ 600 kilomètres et une largeur à peine supérieure sur certains points à 100 kilomètres.

3. Bien qu'il n'existe pas de recensement exact, l'Administration britannique a pu évaluer la population érythréenne à plus d'un million d'habitants. Cette population se compose à peu près par moitié de Chrétiens et de Musulmans, le plateau étant dans sa très forte majorité chrétien et les plaines musulmanes.

4. Les populations du plateau (provinces de Hamasien, de Serae et d'Akkele-Guzai) ainsi que des "districts abyssins" de la région de Keren, ont tous à peu près la même organisation sociale. L'unité de base est le village, qui comprend lui-même un certain nombre de groupes familiaux, et au sein duquel seules les familles établies ont droit aux terres avoisinantes. Dans le passé, les villages étaient administrés par un chef assisté d'anciens.

5. Les tribus nomades du Nord et de l'Ouest (Sahel, Beni-Amer, Mensa, etc.), se composent de nobles et de serfs qui devaient des services et des redevances en général abolis. Toutefois, les distinctions de classes n'ont pas entièrement disparu.

6. En troisième lieu, la côte de la mer Rouge est peuplée de Danakil, de semi-nomades de langue saho et de populations samhar. Aux chefs des groupes familiaux, organisés sur une base démocratique, se sont ajoutés, du temps des Italiens, des chefs de tribus.

7. Enfin, les populations du Sud-Ouest, Baria et Kuzama, habitent des villages semi-permanents et sont

organisées en groupes familiaux et tribaux, chaque famille ayant son conseil d'anciens.

8. Parmi les communautés étrangères, dont l'activité économique est importante pour le pays, les communautés italienne, arabe, indienne, grecque, juive et soudanaise ont une organisation officielle. Les plus nombreuses sont la communauté italienne, qui comprend environ 17.000 habitants, et les communautés originaires d'Asie, en majorité arabes et indiennes.

9. L'administration de l'Italie, préparée par l'acquisition de la baie d'Assab par la société Rubattino, a été consacrée par la fondation de la colonie de l'Erythrée (janvier 1890). La population italienne d'Erythrée, indépendamment de son importance numérique, a joué un grand rôle dans l'équipement du pays (réseau de communications, ports, urbanisme) et dans son développement agricole (concessions) et industriel. L'administration italienne a pris fin en 1941 avec l'entrée des forces militaires alliées.

10. C'est à cette date de 1941 que le Parti unioniste fait lui-même remonter ses activités, tout en indiquant qu'un mouvement d'union avec l'Ethiopie existait depuis longtemps en Erythrée. Toutefois, la Commission d'enquête des quatre Puissances, se référant à l'organisation du parti proprement dit, la situe en 1946¹. Le programme du parti était l'union inconditionnelle avec l'Ethiopie.

11. Or, vers la fin de 1946, une Ligue musulmane de l'Erythrée se constituait à Keren, dans la Province-Occidentale, et réclamait l'indépendance de l'Erythrée ou, si cela était jugé impossible, "une tutelle internationale pendant dix ans, s'accompagnant de l'indépendance intérieure sous le contrôle du Gouvernement britannique"². Cette Ligue musulmane s'étant unie à la fin de 1949 avec un certain nombre de partis de moindre importance pour constituer un Bloc de l'indépendance, modifia son programme et réclama l'indépendance immédiate de l'Erythrée.

12. Enfin, la Ligue musulmane de la Province-Occidentale, composée d'anciens membres de la Ligue musulmane de l'Erythrée et fondée au début de 1950, préconisait une solution distincte pour cette province, à savoir un régime d'administration du Royaume-Uni, et ensuite l'indépendance. Quant au reste du territoire, il devait rester libre de prendre une décision relative à son avenir.

13. Le Conseil des Ministres des affaires étrangères n'ayant pu, malgré l'envoi d'une Commission d'enquête (novembre 1947-janvier 1948), parvenir à un accord, la question était soumise à l'Assemblée générale des

¹ Commission d'enquête des quatre Puissances dans les anciennes colonies italiennes, vol. I, *Rapport sur l'Erythrée*, p. 13.

² *Ibid.*, vol. I, appendice 20, p. 5.

Nations Unies, conformément au paragraphe 3 de l'annexe XI du Traité de paix avec l'Italie, qui disposait :

"3. Si les quatre Puissances ne peuvent se mettre d'accord sur le sort de l'un quelconque de ces territoires dans un délai d'un an à partir de la date d'entrée en vigueur du Traité de paix avec l'Italie, la question sera soumise à l'Assemblée générale des Nations Unies pour que celle-ci fasse une recommandation à son sujet, et les quatre Puissances conviennent d'accepter cette recommandation et de prendre les mesures appropriées pour la mettre à exécution."

14. L'Assemblée générale, à sa troisième session ordinaire, renvoyait, après débat, la question du sort des anciennes colonies italiennes à la quatrième session.

15. La Commission des Nations Unies pour l'Erythrée, créée à la quatrième session ordinaire par la section C, de la résolution 289 A (IV) du 21 novembre 1949 pour recueillir des "éléments d'information" et soumettre éventuellement des "propositions . . . de nature à régler le problème de l'Erythrée", prit essentiellement en considération les deux facteurs suivants :

1) Les droits et revendications de l'Ethiopie, fondés notamment sur des considérations géographiques, historiques, ethniques et économiques ;

2) La nécessité de trouver un compromis acceptable parmi les solutions préconisées par la population, qui allaient de l'indépendance à l'union avec l'Ethiopie³.

16. La solution de la Fédération, adoptée par l'Assemblée générale par 46 voix contre 10 avec 4 abstentions [résolution 390 A (V)], dans le sens des propositions faites par les délégations de la Birmanie et de l'Union Sud-Africaine à la Commission des Nations Unies pour l'Erythrée, et à la suite de la présentation d'un projet de résolution par un certain nombre de délégations⁴, tenait compte des aspirations et du bien-être des habitants de l'Erythrée, des intérêts de la paix et de la sécurité en Afrique orientale et des droits et revendications de l'Ethiopie. Elle constituait essentiellement une formule intermédiaire dans laquelle le Commissaire des Nations Unies en Erythrée, après avoir lui-même pris contact avec les réalités érythréennes, déclarait à maintes reprises qu'il voyait, pour sa part, le meilleur "compromis" possible⁵.

SECTION 2. — LES RÉSOLUTIONS 390 A (V) ET 390 B (V) DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES : MANDAT ET DÉSIGNATION DU COMMISSAIRE DES NATIONS UNIES EN ÉRYTHRÉE

17. Le texte de la résolution 390 A (V) du 2 décembre 1950, dont les sept premiers paragraphes constituent l'Acte fédéral, figure à l'annexe I du présent rapport.

³ Rapport de la Commission des Nations Unies pour l'Erythrée, *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquième session, Supplément No 8 (A/1285)*.

⁴ Birmanie, Bolivie, Brésil, Canada, Danemark, Equateur, Etats-Unis d'Amérique, Grèce, Libéria, Mexique, Panama, Paraguay, Pérou et Turquie (A/AC.38/L.37 et Corr.1).

⁵ A/AC.44/R.55, p. 4.

18. En son paragraphe 10, cette résolution prévoyait la désignation d'un Commissaire des Nations Unies en Erythrée par l'Assemblée générale. Celle-ci, par la résolution 390 B (V), adoptée à la même séance le 2 décembre, décidait aussi de créer un comité pour l'aider dans son choix. Enfin, sur rapport de ce comité, l'Assemblée générale, le 14 décembre 1950, élit par un vote au scrutin secret, lors de la 325^{ème} séance plénière, M. Eduardo Anze Matienzo Commissaire des Nations Unies en Erythrée⁶.

19. Les devoirs imposés et les pouvoirs attribués au Commissaire sont énumérés aux paragraphes 12, 13 et 15 de la section A de la résolution. Grâce à la collaboration et à la bonne volonté de toutes les parties intéressées, notamment des Erythréens, le Commissaire n'a pas eu à exercer le pouvoir de consulter la Commission intermédiaire, que lui attribuait le paragraphe 15 de la résolution.

20. Les principaux devoirs et pouvoirs du Commissaire sont résumés ci-dessous selon l'ordre chronologique (sous réserve des chevauchements) et selon l'ordre dans lequel ils sont traités dans le rapport :

1) Le devoir d'établir, en consultation avec :

a) L'autorité chargée de l'administration ;

b) Le Gouvernement de l'Ethiopie, et

c) Les habitants de l'Erythrée,

un projet de Constitution de l'Erythrée qui devrait :

a) Être fondé sur les principes du gouvernement démocratique ;

b) Inclure les garanties qui figurent au paragraphe 7 de l'Acte fédéral, et

c) Comprendre des dispositions adoptant et ratifiant l'Acte fédéral au nom du peuple érythréen ;

2) Le devoir de soumettre ce projet de Constitution à l'Assemblée érythréenne ;

3) Le devoir d'assister et de conseiller cette assemblée érythréenne dans l'examen du projet de Constitution ;

4) Le pouvoir et, s'il l'estimait conforme aux principes de la résolution, le devoir d'approuver la Constitution adoptée par l'Assemblée érythréenne ;

5) Enfin, le devoir de faire à l'Assemblée générale des Nations Unies les rapports voulus sur la manière dont il s'était acquitté de sa mission, et, ayant maintenu ses services en Erythrée jusqu'au moment où la transmission des pouvoirs serait achevée, le devoir d'en informer l'Assemblée générale et de lui soumettre le texte de la Constitution érythréenne.

21. D'autre part, selon les dispositions du paragraphe 11, l'Autorité chargée de l'administration était invitée à se tenir en consultation avec le Commissaire au sujet de certaines tâches qui lui étaient attribuées, à savoir l'organisation d'une administration érythréenne, le soin de faire admettre des Erythréens à tous les échelons de l'administration et la réunion d'une assemblée représentative d'Erythréens choisis par la population. L'Autorité chargée de l'administration pouvait aussi,

⁶ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquième session, Supplément No 20, Résolutions, p. 24.*

avec l'approbation du Commissaire, négocier avec l'Éthiopie au nom des Érythréens une union douanière temporaire.

22. Le Gouvernement du Royaume Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord avait la responsabilité de la transmission des pouvoirs aux autorités compétentes dès que la Constitution érythréenne et l'Acte fédéral seraient entrés en vigueur. Bien qu'elle n'y fût pas tenue, l'Administration a consulté ou informé le Commissaire à titre officieux, à chaque phase des préparatifs faits en vue de la transmission effective des pouvoirs⁷.

23. La difficulté de la tâche du Commissaire ressort de l'examen du cadre juridique de la résolution et des situations dans lesquelles il était appelé à agir.

24. En ce qui concerne le cadre juridique, on peut observer que, par la résolution 390 A (V), l'Assemblée générale des Nations Unies a non seulement rédigé l'Acte fédéral, mais aussi énoncé les principes sur lesquels la Constitution érythréenne devait être fondée.

25. Dans ce cadre, le Commissaire est à lui seul "l'organe subsidiaire" des Nations Unies. En effet, la résolution ne prévoit pas auprès de lui l'existence d'un conseil. Ses attributions ont une nature double. Il est d'abord appelé à jouer le rôle de conseil pour l'établissement d'un projet de Constitution dans l'examen duquel il doit assister l'Assemblée érythréenne. De plus, la résolution lui attribue de véritables pouvoirs de décision lorsqu'elle l'invite à approuver éventuellement la négociation d'une union douanière temporaire de l'Érythrée et de l'Éthiopie, et à donner son approbation à la Constitution érythréenne.

26. L'attribution d'un pouvoir de décision à un Commissaire de l'Assemblée générale des Nations Unies pour établir la Constitution d'une collectivité politique constitue un fait nouveau.

27. Les problèmes juridiques à résoudre étaient complexes.

1) D'une part, en effet, il incombait au Commissaire de préparer des textes juridiques compatibles avec les principes et les règles formellement énoncés par l'Assemblée générale des Nations Unies, conformes aux vœux de la population et acceptables pour le Gouvernement de l'Éthiopie puisqu'il appartenait à l'Empereur d'Éthiopie de donner son accord à la Constitution en la ratifiant. De plus, la consultation de l'Autorité chargée de l'administration avait été expressément prévue par la résolution du 2 décembre 1950.

2) D'autre part, fait nouveau dans l'histoire constitutionnelle, le Commissaire devait préparer une Constitution pour une unité autonome, l'Érythrée, membre d'une Fédération dont les institutions n'étaient pas encore entièrement établies. L'Acte fédéral, contenu dans la résolution du 2 décembre 1950, ne détermine

⁷ En ce qui concerne les mesures prises par l'Autorité chargée de l'administration pour appliquer les dispositions de la résolution la concernant, il en est traité dans un rapport distinct à l'Assemblée générale sur l'administration de l'Érythrée pendant la période allant de décembre 1950 à septembre 1952, soumis par la Puissance chargée de l'administration et reproduit sous la forme d'un document des Nations Unies (A/2233).

que les principes de la future Fédération. La résolution ne prescrit pas leur mise en œuvre par la création des organes nécessaires, comme elle le fait en ce qui concerne la Constitution érythréenne.

28. A ces données juridiques de la résolution répondait par ailleurs une situation de fait extrêmement complexe, peu susceptible d'évolution rapide du fait de traditions et de droits établis ou consacrés au cours des phases successives de l'histoire du pays.

29. L'œuvre du Commissaire en Érythrée a été centrée sur l'établissement d'une Constitution qui, conformément à la résolution 390 A (V), établit fermement pour l'avenir les bases de l'autonomie de l'Érythrée fédérée avec l'Éthiopie sous la souveraineté de la Couronne d'Éthiopie.

30. En application du paragraphe 15 de la résolution qui prévoit que le Commissaire fera à l'Assemblée générale les rapports voulus sur la manière dont il se sera acquitté de sa mission, il a présenté à l'Assemblée générale lors de la cinquième session un rapport sur l'état d'avancement de ses travaux⁸.

31. Le présent rapport couvre l'ensemble de sa mission et décrit d'abord les travaux qui ont abouti à la mise en vigueur de la Constitution érythréenne et à l'adoption de lois d'application; il se divise comme suit:

Chapitre I. — Les travaux préparatoires et les consultations en vue de l'établissement d'un projet de Constitution;

Chapitre II. — La rédaction du projet de Constitution;

Chapitre III. — Convocation et réunion par l'Autorité chargée de l'administration d'une Assemblée représentative d'Érythréens choisis par la population;

Chapitre IV. — Soumission à l'Assemblée représentative du projet de Constitution. Débats. Adoption du texte amendé;

Chapitre V. — Approbation de la Constitution par le Commissaire. Ratification de la Constitution et de l'Acte fédéral par l'Empereur d'Éthiopie;

Chapitre VI. — Traits caractéristiques et fondements juridiques de la Constitution érythréenne du 10 juillet 1952;

Chapitre VII. — Les lois organiques complémentaires de la Constitution.

32. De plus, en application du paragraphe 11 de la résolution, l'Autorité chargée de l'administration a consulté le Commissaire sur des problèmes qui relevaient de ses attributions propres. Ces consultations font l'objet du chapitre suivant:

Chapitre VIII. — Consultations relatives à une union douanière temporaire et à l'organisation d'une administration érythréenne.

33. En application du paragraphe 15 de la résolution, le Commissaire a maintenu ses services à Asmara

⁸ A/1959 et Add.1.

jusqu'au 15 septembre, date à laquelle la transmission des pouvoirs a effectivement eu lieu.

34. Aux termes du même paragraphe, il doit également soumettre à l'Assemblée générale des Nations Unies le texte de la Constitution érythréenne. Les derniers chapitres traitent donc respectivement de :

Chapitre IX. — La transmission des pouvoirs ;

Chapitre X. — La soumission à l'Assemblée générale des Nations Unies de la Constitution érythréenne, cependant que des observations générales forment un chapitre de conclusions.

Chapitre I

LES TRAVAUX PRÉPARATOIRES ET LES CONSULTATIONS EN VUE DE L'ÉTABLISSEMENT D'UN PROJET DE CONSTITUTION

Section I. — Travail préparatoire accompli par le Commissaire (janvier-juin 1951)

A. — CONTACTS PRÉLIMINAIRES AVEC LES GOUVERNEMENTS DU ROYAUME-UNI, DE L'ITALIE ET DE L'ETHIOPIE

35. Dès le début de sa mission, le Commissaire a accepté l'invitation des Gouvernements du Royaume-Uni et de l'Italie à faire de courtes visites respectivement à Londres et à Rome lorsqu'il se rendrait en Erythrée, en vue d'avoir des conversations officieuses avec ces gouvernements sur les questions d'intérêt commun touchant la mise en œuvre de la résolution.

36. A Londres, les conversations officieuses portèrent sur tous les aspects des attributions du Commissaire et de la Puissance chargée de l'administration, et le Commissaire et les fonctionnaires du Gouvernement britannique ont constaté qu'il existait entre eux un accord d'ensemble sur les questions traitées. Des deux côtés l'on a exprimé l'espoir d'une collaboration étroite entre l'Autorité chargée de l'administration en Erythrée et le Commissaire.

37. A Rome, au cours de conversations officieuses, le Gouvernement italien a assuré le Commissaire de son désir de collaborer avec lui dans l'exécution de sa mission.

38. Peu après son arrivée en Erythrée, le Commissaire a fait une visite officielle de courtoisie à l'Empereur d'Ethiopie et au Gouvernement de l'Ethiopie, et il a eu des conversations relatives à la résolution. De retour en Erythrée, le Commissaire a déclaré lors d'une conférence de presse qu'il comptait sur la compréhension et le concours du Gouvernement de l'Ethiopie pour le succès de sa mission.

B. — DÉCLARATION DU COMMISSAIRE À SON ARRIVÉE EN ERYTHRÉE

39. Le Commissaire est arrivé à Asmara le 9 février 1951 et a fait le même jour une déclaration publique⁹, dans laquelle il fournissait des éclaircissements sur son mandat, qualifiait la résolution des Nations Unies de solution intermédiaire qui devrait donner satisfaction à la fois à ceux qui avaient souhaité être unis à l'Ethiopie et à ceux qui avaient désiré que l'Erythrée fût indépendante. Il soulignait aussi qu'il se félicitait de la satisfaction accordée à l'Ethiopie dont les revendications relatives à un accès à la mer étaient

reconnues, ainsi que les liens historiques et traditionnels qui unissent l'Ethiopie et l'Erythrée.

40. Caractérisant en termes clairs le sens des dispositions de la résolution, le Commissaire déclarait que sa tâche principale consistait à élaborer une Constitution pour l'Erythrée et à lui apporter aide et conseils pour son adoption. Il ne pouvait toutefois, déclarait-il, réussir dans sa tâche que si tous les Erythréens, quels que fussent leur parti politique ou leurs croyances, étaient disposés à accepter la décision des Nations Unies, qui était conforme aux principes de la Charte. Les Nations Unies avaient donné l'exemple de la conciliation et du compromis en parvenant à une solution juste et équitable du problème du sort de l'Erythrée et il appartenait aux Erythréens, dans ce même esprit, d'éliminer leurs différends personnels et de s'unir dans la paix, dans le seul dessein de servir leur pays pendant cette période décisive au cours de laquelle seraient posés les fondements de l'autonomie de l'Erythrée fédérée avec l'Ethiopie. Le Commissaire indiquait également que les Gouvernements de l'Ethiopie, du Royaume-Uni et de l'Italie lui avaient donné l'assurance qu'ils l'aideraient dans sa tâche.

41. En conclusion, le Commissaire déclarait qu'il n'épargnerait aucun effort pour mener à bonne fin sa mission. Il était venu en ami pour aider les Erythréens et sa porte serait toujours ouverte à tous. Il faisait appel à tous les habitants pour l'aider et aider l'Administration britannique dans un esprit de modération, de calme, de loyauté et de fraternité : ce faisant, ils serviraient les intérêts de l'Erythrée et de l'Ethiopie et permettraient l'exécution des recommandations des Nations Unies.

C. — PREMIÈRES VISITES FAITES PAR LE COMMISSAIRE DANS DIFFÉRENTES RÉGIONS DE L'ERYTHRÉE

42. Peu après son arrivée en Erythrée, le Commissaire a tenu à visiter en personne l'ensemble du territoire. Ces visites se sont échelonnées sur une période de onze semaines de la fin de février au milieu du mois de mai 1951¹⁰. Le propos du Commissaire était de se familiariser avec le pays, la population et ses aspirations, et aussi d'expliquer au plus grand nombre possible d'Erythréens le sens de la résolution des Nations Unies et le mandat du Commissaire.

43. Ayant exprimé le désir de ne pas se borner à voir les grands centres et les aspects divers de la vie agricole et industrielle du pays, mais de visiter également les districts les plus éloignés afin de rencontrer ceux des habitants qui ne pourraient se rendre dans les

⁹ A/1959, chapitre II, section 2.

¹⁰ A/AC.44/R.2, R.3, R.4, R.5, R.8, R.9 et R.14.

grands centres, le Commissaire acceptait les suggestions de l'Administration britannique relatives à des itinéraires qui, couvrant la plus grande partie du territoire, lui permettraient de rencontrer la grande majorité de la population au cours de séances publiques. C'est ainsi que le Commissaire visitait chacune des cinq provinces érythréennes, tenant des réunions dans les principales villes, villages et lieux d'assemblées traditionnels où il eut la possibilité de s'entretenir avec des chefs de district et des chefs de tribu, des doyens de village, des personnalités religieuses et politiques, des paysans, des artisans et des représentants des groupes minoritaires.

44. Partout où s'est rendu le Commissaire, il insistait surtout pour obtenir de tous les groupes de la population qu'ils se déclarent prêts à cesser les luttes politiques, à accepter sans réserve la recommandation des Nations Unies et à coopérer avec lui pour la mettre en œuvre. Tous les éléments de la population déclarent approuver et accepter la résolution de l'Assemblée générale et donnent au Commissaire l'assurance qu'ils le soutiendraient dans l'accomplissement de sa mission. Cependant, en dépit de toutes ces assurances, le Commissaire eut l'impression que le pessimisme prédominait parmi la population, en raison notamment de l'insécurité provoquée par le banditisme. Le Commissaire eut aussi le sentiment qu'une partie de la population n'avait pas vraiment confiance en la solution fédérale ou en la possibilité de l'appliquer. En conséquence, le Commissaire s'efforçait en toute occasion d'inculquer un esprit d'optimisme et de confiance en soi à tous ceux qu'il rencontrait.

45. A l'issue de ses premières visites, le Commissaire avait le sentiment d'avoir rendu plus vivantes aux habitants de l'Erythrée les recommandations des Nations Unies, d'avoir éveillé en eux le sens de leurs responsabilités futures et de les avoir convaincus de la nécessité de réfléchir dans un esprit constructif à leurs préférences relatives à la future Constitution. Il estimait aussi que le contact des réalités locales lui faciliterait la tâche lorsqu'il entreprendrait les consultations au sujet du projet de Constitution.

Section 2. — Consultations officielles (mai-décembre 1951)

A. — AVANT-PROPOS

46. La résolution attribuait au Commissaire comme principale responsabilité la préparation d'un projet de Constitution et l'invitait à entreprendre à cette occasion des consultations avec l'Autorité chargée de l'administration, le Gouvernement de l'Ethiopie et les habitants de l'Erythrée.

47. A l'origine, le Commissaire avait l'intention de procéder à des consultations simultanées avec toutes les parties intéressées. Il espérait en agissant ainsi bénéficier des résultats d'échanges de vues parallèles. Toutefois, ce projet n'a pu être mis à exécution qu'en partie seulement en raison d'un certain nombre d'événements. En raison notamment du fait que la sécurité laissait à désirer pendant la première partie de l'année, le Commissaire a dû renvoyer à plus tard ses consultations avec les habitants.

48. Le Commissaire a commencé ses consultations avec l'Autorité chargée de l'administration le 27 juin 1951, avec le Gouvernement de l'Ethiopie le 28 mai 1951 et avec les habitants de l'Erythrée le 11 juillet 1951.

B. — CONSULTATIONS AVEC L'AUTORITÉ CHARGÉE DE L'ADMINISTRATION

49. Dès son entrée en fonctions en Erythrée, le Commissaire établit avec l'Autorité chargée de l'administration des relations de cordialité et de confiance mutuelle. L'Administration britannique fut constamment tenue au courant de son activité et du progrès réalisé dans son travail.

50. Afin de s'acquitter de son mandat, conformément au paragraphe 12 de la résolution, et afin qu'il existe des documents relatifs à ses consultations avec l'Autorité chargée de l'administration, le Commissaire a tenu deux réunions officielles avec celle-ci.

51. La première séance a eu lieu le 27 juin 1951¹¹, avant que le Commissaire eût commencé ses consultations avec les habitants, sur la base d'un document¹² établi par lui, contenant un examen détaillé et une interprétation des dispositions de la résolution, ainsi qu'une esquisse provisoire de la Constitution et l'ébauche d'une liste de sujets sur lesquels il inviterait les habitants à présenter leurs vues.

52. Après que le Commissaire eut accepté certains amendements au document, proposés par l'Autorité chargée de l'administration, celle-ci a déclaré qu'elle considérait le document comme une interprétation raisonnable de la résolution. L'Autorité chargée de l'administration ayant informé le Commissaire qu'il était difficile d'entreprendre l'organisation d'une administration érythréenne sans connaître les passages correspondants de la Constitution, le Commissaire déclara qu'il exposerait par avance dans leurs grandes lignes les règles et les principes concernant l'administration qu'il avait l'intention de faire figurer dans le projet de Constitution. En conséquence, par une lettre en date du 5 août 1951, le Commissaire a communiqué le texte provisoire de la section de la Constitution relative à l'administration du territoire, en faisant remarquer qu'aucune décision n'avait encore été prise sur le point de savoir si cette section figurerait dans la Constitution ou dans une loi organique.

53. L'Autorité chargée de l'administration, en accusant réception du projet dans une lettre en date du 13 août 1951, a déclaré qu'elle préférerait ne pas formuler d'observation sur le projet de Constitution en préparation avant que les consultations avec la population soient terminées. Elle a ajouté qu'un de ses objectifs immédiats consistait à prendre les premières mesures en vue de l'organisation d'une administration érythréenne et qu'elle ne pensait pas qu'en s'attachant à cet objet provisoire et de caractère limité, on puisse se trouver en contradiction avec les principes énoncés dans le projet du Commissaire.

54. Sur ces entrefaites, le Commissaire, dans une lettre en date du 30 juillet 1951, avait communiqué à l'Autorité chargée de l'administration un exposé des problèmes constitutionnels sur lesquels l'accord s'était

¹¹ A/AC.44/SR.3.

¹² A/AC.44/L.6.

fait au cours de consultations entre le Commissaire et le Gouvernement de l'Éthiopie.

55. Lorsqu'il eut terminé ses consultations avec les habitants, et peu avant son départ pour Genève où il devait rédiger le projet de Constitution, le Commissaire tint avec l'Autorité chargée de l'administration une seconde séance officielle¹³ au cours de laquelle il donna ses impressions sur les consultations et discuta de la méthode à suivre pour mettre fin aux controverses soulevées par les questions du drapeau, des langues officielles et du Représentant de l'Empereur.

56. En ce qui concerne la question du drapeau il indiqua qu'à son sentiment il vaudrait mieux laisser à l'Assemblée érythréenne le soin de la trancher, si l'accord ne pouvait se faire préalablement, et l'Autorité chargée de l'administration se déclara favorable à cette suggestion.

57. Elle se montra également favorable à une proposition du Commissaire de ne pas inclure dans le projet de Constitution de dispositions établissant une ou plusieurs langues officielles et d'attendre les réactions ultérieures de l'Assemblée érythréenne à ce sujet.

58. En ce qui concerne la question du Représentant de l'Empereur, le Commissaire mentionna les différentes opinions qu'il avait recueillies au cours des consultations et indiqua qu'il considérait de son devoir d'appuyer l'institution d'un représentant sans pouvoirs, mais qu'il était impossible, aussi bien pour des motifs juridiques que pour des raisons politiques et psychologiques, d'envisager l'attribution de pouvoirs à ce Représentant. L'Autorité chargée de l'administration déclara qu'une division comme celle qui existait entre les populations musulmane et chrétienne en Érythrée était une cause de faiblesse pour l'Etat. Elle pensait par suite qu'il pourrait être utile qu'il y eût à la tête du gouvernement un homme de prestige nommé par l'Empereur, choisi en dehors de l'Érythrée, personnage dont la neutralité constituerait un élément de stabilité.

59. Après un échange de vues, il fut admis en principe que le projet de Constitution devrait comporter une disposition relative à un Représentant de l'Empereur afin que celui-ci eût un statut officiel en Érythrée.

60. Le Commissaire indiqua aussi brièvement, dans leurs grandes lignes, ses idées du moment sur la création dans le projet de Constitution de différents organes ou conseils dotés de certaines fonctions, idées qu'il s'efforcerait de préciser avec un groupe d'experts juridiques à Genève, et il esquaissa l'aspect général que prendrait la Constitution. L'Autorité chargée de l'administration présenta certains commentaires sur les idées du Commissaire, mais déclara qu'il lui faudrait y réfléchir davantage.

C. — CONSULTATIONS AVEC LE GOUVERNEMENT DE L'ÉTHIOPIE

61. Le Commissaire, se conformant aux dispositions du paragraphe 12 de la résolution, a entamé à Addis-Abéba, le 28 mai 1951, avec le Gouvernement de l'Éthiopie, des consultations officielles relatives au projet de Constitution érythréenne. Deux premiers entretiens

ont eu lieu les 28 et 30 mai 1951, suivis de deux autres, à Asmara, le 3 juillet 1951¹⁴. D'autre part, une série de conversations officieuses ont eu lieu à Addis-Abéba et à Asmara entre le Commissaire et le Ministre des affaires étrangères d'Éthiopie ou à son défaut le Vice-Ministre des affaires étrangères, et leurs conseillers. L'objet de ces conversations officieuses était de procéder à un échange de vues et de parvenir à un accord sur certains problèmes d'ordre constitutionnel, notamment sur les problèmes de caractère technique ou ne donnant pas lieu à controverse.

62. Lors du premier entretien, le Commissaire a indiqué comme base de discussion préliminaire, les grandes lignes de sa conception générale du projet de Constitution, présentant un exposé détaillé des questions qu'il considérait nécessaire d'inclure dans la Constitution en les répartissant en quatre sections. La première section serait consacrée à la nationalité, aux droits de l'homme, au respect et à la sauvegarde des institutions, traditions, religions et langues; aux langues officielles et aux langues reconnues; à la détermination de la juridiction respective du Gouvernement de l'Érythrée et du Gouvernement fédéral, et à la question du drapeau; la deuxième section traiterait de la structure générale des organes constitutionnels de l'Érythrée, du pouvoir exécutif et de l'administration; les troisième et quatrième sections contiendraient respectivement les dispositions relatives au pouvoir judiciaire et à la révision de la Constitution.

63. Au cours du deuxième entretien qui a eu lieu le 30 mai 1951, le Ministre des affaires étrangères a présenté un certain nombre d'observations sur l'exposé du Commissaire et a fait connaître les vues du Gouvernement de l'Éthiopie au sujet de certains principes fondamentaux dont il conviendrait de tenir compte pour préparer le projet de Constitution. Les deux séances préliminaires ont servi à déterminer les questions sur lesquelles il existait, soit un accord de principe, soit une divergence de vues et contribué à ce que, dans les séances suivantes d'Asmara et de Genève, l'étendue de ces divergences diminue progressivement.

64. Les troisième et quatrième entretiens officiels ont eu lieu à Asmara en juillet 1951. Les observations présentées par le Ministre des affaires étrangères peuvent être analysées de la façon suivante.

65. Le compromis de la solution fédérale est une question qui engage la souveraineté de l'Éthiopie. Inscrite dans l'Acte fédéral, cette solution, dont chaque point a fait l'objet d'études et de discussions serrées ne saurait, maintenant que chaque mot en a été adopté par l'Assemblée générale, être remise en cause, directement ou indirectement, par la population que le Commissaire est appelé à consulter aux termes de la résolution pour l'établissement d'un projet de Constitution érythréenne.

66. De même, le problème des limites de juridiction entre le Gouvernement fédéral et le Gouvernement de l'Érythrée, ou les problèmes du domaine des affaires étrangères, celui du recrutement d'experts étrangers par exemple, ne sauraient être traités dans la Constitution.

67. Si l'Acte fédéral établit une Fédération à certains égards très étroite puisqu'il ne prévoit pas de Gouverne-

¹³ A/AC.44/P.71.

¹⁴ A/AC.44/SR.1, SR.2, SR.4 et SR.5.

ment fédéral distinct, il ne donne en revanche au Gouvernement fédéral aucune assurance quant au respect des lois, des actes ou des privilèges fédéraux en Érythrée. Cette absence de garanties résulte de l'autonomie très large attribuée à l'Érythrée et acceptée par l'Éthiopie, notamment dans des domaines tels que celui de la police, de l'autonomie budgétaire et du recouvrement des impôts.

68. Le Gouvernement de l'Éthiopie ne saurait aller plus loin dans la voie des concessions qu'il a déjà acceptées sans risquer de compromettre la viabilité de la Fédération. Pour en assurer la stabilité future, il importe de maintenir les liens établis par la résolution entre le Gouvernement fédéral et le Gouvernement de l'Érythrée. A cet égard, le Ministre des affaires étrangères rappelle que le remplacement du mot "autonomie" par le mot "pouvoirs" à l'article 2 a été intentionnel. La résolution exprimait ainsi le lien qui doit exister entre les trois branches du Gouvernement fédéral et du Gouvernement de l'Érythrée, lien qui n'est pas impliqué par le mot "autonomie", et cette vue se trouve confirmée par le fait que l'Acte fédéral se réfère à une unité autonome et non à un Etat, s'agissant de l'Érythrée. La substitution de fait du mot "autonomie" au mot "pouvoirs", contraire aux termes de l'article 2¹⁵ aboutirait à la suppression du lien maintenu par l'Acte fédéral entre les exécutifs fédéral et érythréen. De plus, pour que ce lien soit efficace, il faut prévoir un régime qui assure à l'exécutif érythréen une indépendance suffisante vis-à-vis du législatif érythréen.

69. Cette indépendance ne pourrait être assurée par un régime parlementaire, régime dans lequel l'exécutif n'existe pas en tant que pouvoir distinct. Au reste, le Commissaire est tombé d'accord à Addis-Abeba avec le Vice-Ministre des affaires étrangères pour écarter ce régime. Mais, pour confirmer l'indépendance de l'exécutif, il serait encore nécessaire de définir ses attributions essentielles. Or, parmi les attributions normalement accordées à l'exécutif par les diverses constitutions, le droit de veto figure dans soixante-cinq cas sur soixante-dix, qu'il s'agisse d'Etats indépendants ou d'Etats membres de fédérations. L'argument d'analogie n'est pas le seul qui existe en faveur de l'octroi du droit de veto à l'exécutif érythréen. Pour l'Érythrée, le refus de ce droit mettrait l'exécutif à la discrétion d'une assemblée qui pourrait alors méconnaître la juridiction fédérale sans que le Gouvernement fédéral dispose en contrepartie d'aucune sanction efficace. S'il doit assurer à l'exécutif l'indépendance nécessaire vis-à-vis de l'Assemblée, le droit de veto n'implique nullement que l'exécutif devienne l'esclave du Gouvernement fédéral. Le Gouvernement de l'Éthiopie réaffirme qu'il n'a nullement l'intention ni les moyens de porter atteinte d'une façon quelconque à l'autonomie érythréenne. Dans l'esprit du Gouvernement de l'Éthiopie, le droit de veto n'est d'ailleurs pas conçu comme un veto absolu mais seulement comme un moyen suspensif de contrôle qui permette d'amener l'Assemblée à reconsidérer les décisions qu'elle aurait prises et à ne les

¹⁵ Les deux premiers articles de l'Acte fédéral sont ainsi conçus :

"1. L'Érythrée constituera une unité autonome, fédérée avec l'Éthiopie sous la souveraineté de la Couronne d'Éthiopie."

"2. Le Gouvernement érythréen jouira des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire en matière intérieure."

confirmer que sur la base d'une majorité qualifiée. La reconnaissance du droit de veto ainsi compris est essentielle en vue de la protection des minorités sur laquelle on a tant insisté à l'Assemblée générale des Nations Unies au moment de l'adoption de la solution fédérale. Ce droit assurerait aux minorités une garantie incontestable puisque les dispositions prises à leur égard par le législatif ne pourraient l'être par une majorité fortuite, adoptant de façon hâtive des mesures discriminatoires.

70. A propos de la désignation des fonctionnaires, le Ministre des affaires étrangères déclara que la nomination par l'exécutif était la seule procédure susceptible d'éviter des mesures discriminatoires dans un pays où les races et les religions sont diverses. On ne saurait prévoir que ces désignations soient faites par voie d'élections. Une majorité simple risquerait, par exemple, d'imposer à la Province-Occidentale un fonctionnaire chrétien qu'elle n'accepterait pas. Une majorité des deux tiers serait impossible à réunir dans beaucoup de cas. Il faut donc accepter la solution recommandée par le Gouvernement de l'Éthiopie d'une nomination par le Gouverneur général ou se résigner à ce qu'il n'y ait pas de fonctionnaires érythréens.

71. Le Ministre des affaires étrangères termina son exposé en exprimant la conviction que, la question de l'exécutif une fois résolue, il serait relativement aisé de parvenir à un accord au sujet des deux autres pouvoirs, le législatif et le judiciaire.

72. Le Commissaire a répondu au Ministre des affaires étrangères de la manière suivante : représentant des Nations Unies, le Commissaire est pleinement conscient de l'intangibilité de la résolution et il n'est pas question pour lui d'accepter la modification de solutions bien définies, fruit de négociations serrées. Aussi n'y a-t-il jamais eu dans son esprit aucun doute sur le fait que la population ne pouvait mettre en cause l'un quelconque des éléments de la résolution et en particulier la solution fédérale. En fait, la population a accepté cette solution à une énorme majorité. Mais le Commissaire a le sentiment très net que cette acceptation se fondait sur l'existence d'une autonomie réelle, celle même qui est prévue par la résolution, et il est loin d'être sûr qu'il en serait de même si cette autonomie se trouvait diminuée d'une manière quelconque.

73. Les dispositions des paragraphes 1 et 2 de l'Acte fédéral sont claires. Elles instituent une unité autonome et d'autre part énumèrent les pouvoirs dont jouira le Gouvernement de l'Érythrée. Mais ces dispositions doivent être combinées avec celles du paragraphe 12 de la résolution qui fonde la Constitution érythréenne sur les principes démocratiques ; ainsi, les pouvoirs érythréens doivent nécessairement émaner directement ou indirectement du peuple érythréen et ils ne sauraient être établis par une autre instance. Car, s'il en était autrement, une atteinte serait possible à l'autonomie érythréenne qui est, à son point de vue, un élément essentiel de la structure de la Fédération. Cette autonomie disparaîtrait en fait si le pouvoir central s'exerçait par l'intermédiaire de ses agents, qu'on les appelle gouverneurs de province, préfets ou chefs de district. A ce moment, on se serait écarté de l'autonomie pour adopter simplement l'une des modalités de la décentralisation dans les Etats unitaires.

74. En ce qui concerne la forme du régime futur de l'Erythrée, le Commissaire note que la résolution n'a pas tranché ce problème; les articles 1 et 2 de l'Acte fédéral ont seulement prévu la séparation des pouvoirs. Cette séparation peut être préservée aussi bien dans un régime parlementaire que dans les régimes présidentiel ou directorial, et il n'est pas possible d'affirmer que la résolution, opérant un choix entre les trois régimes, ait écarté le régime parlementaire.

75. Le Commissaire considère donc que l'option est ouverte entre les trois systèmes. En revanche la résolution lui impose de baser le projet de Constitution sur les principes de la séparation des pouvoirs et du gouvernement démocratique.

76. Quant à l'argument de la responsabilité internationale du Gouvernement de l'Ethiopie, le Commissaire estime que, pour donner à ce gouvernement des garanties à cet égard, point n'est besoin de prévoir des mesures préventives qui représenteraient une immixtion dans les affaires intérieures de l'Erythrée. Lorsqu'un gouvernement membre d'une fédération commet des abus dans l'exercice de ses compétences propres, abus qui mettent en jeu la responsabilité internationale de la fédération, l'Etat fédéral est seulement fondé à prendre *a posteriori* des mesures afin de faire face à ses responsabilités internationales.

77. Le fait que les affaires étrangères relèvent du Gouvernement fédéral implique simplement que les matières de droit public, intéressant les relations entre Etats, relèvent de ce gouvernement. Il faut en tirer la conséquence suivante quant à l'accès des étrangers aux cadres administratifs. C'est seulement au cas où l'engagement de techniciens étrangers devrait être précédé de la négociation d'une convention internationale que l'affaire relèverait du Gouvernement fédéral. Le fait qu'un étranger exerce des fonctions administratives constitue, en règle générale, une relation de droit privé de la compétence interne du membre intéressé de la Fédération.

78. Sur le point fondamental des rapports entre les exécutifs fédéral et érythréen, le Ministre des affaires étrangères a insisté sur la nécessité d'établir un lien entre ces deux exécutifs. S'il est clair que dans une Fédération il doit y avoir des rapports suivis et, à cette fin, une liaison effective entre l'exécutif fédéral et celui des divers membres de la Fédération, cela ne veut pas dire que le pouvoir fédéral puisse intervenir dans la nomination des exécutifs des membres fédéraux, ni, à plus forte raison, exercer un contrôle quelconque sur ces derniers. La seule exception consisterait dans une action possible du Gouvernement fédéral, au cas où un gouvernement particulier viendrait à engager la responsabilité internationale de la Fédération.

79. Si l'éventualité d'une violation de l'Acte fédéral par l'exécutif érythréen ne peut être écartée *a priori*, c'est cependant l'hypothèse contraire qui doit être admise: il faut présumer que les deux parties respecteront l'Acte fédéral. En droit constitutionnel, le maintien de la loi repose en certains cas, non sur l'existence et le fonctionnement de contrôles, mais sur la bonne volonté des organes et des agents. La crainte d'abus possibles ne saurait autoriser qui que ce soit à réduire, par une action préventive, une autonomie consacrée.

80. Le Commissaire termina son exposé en exprimant la conviction que, si l'Empereur était représenté

en Erythrée par une personnalité dotée de pouvoirs formels, investie de l'autorité émanant de la Couronne, cette représentation, par les garanties de haute impartialité qu'elle donnerait, par la confiance qu'elle inspirerait en raison du prestige dont l'Empereur jouit en Erythrée auprès de l'ensemble de la population, constituerait pour la Fédération un facteur décisif de stabilité.

81. Par la suite, au cours des conversations officielles qui précéderent le départ du Ministre des affaires étrangères pour Addis-Abéba, il apparut qu'un accord général existait sur les questions suivantes:

1) Enoncé dans la Constitution des droits de l'homme et des libertés fondamentales énumérés dans la résolution au paragraphe 7 de l'Acte fédéral;

2) Enoncé dans la Constitution des dispositions relatives à la nationalité et à la citoyenneté qui figurent dans la résolution et qui constituent le paragraphe 6 de l'Acte fédéral;

3) Principe du suffrage universel;

4) Pouvoir législatif composé d'une seule chambre peu nombreuse, élue à la majorité, et n'ayant pas le pouvoir de renverser le gouvernement;

5) Chef du pouvoir exécutif, élu pour une durée déterminée et muni de pouvoirs normaux, ainsi que du droit de nommer et de révoquer les chefs des départements exécutifs;

6) Présence en Erythrée d'un Représentant de l'Empereur;

7) L'administration aurait notamment les attributions suivantes:

a) Désignation des fonctionnaires par le pouvoir exécutif, sans distinction de race ou de religion, ces fonctionnaires étant soumis à un règlement conforme à la loi;

b) Le nombre et la constitution des départements exécutifs ou des services devraient être déterminés par la loi;

8) Principes concernant l'organisation du pouvoir judiciaire.

82. Le Commissaire a appelé l'attention du Gouvernement de l'Ethiopie sur le fait que, bien que leurs façons de voir sur les points énumérés ci-dessus fussent très voisines, d'importants éléments de la population étaient toujours hostiles à la création d'un pouvoir législatif composé d'une seule chambre et à l'insertion dans la Constitution d'une disposition qui reconnût l'existence en Erythrée d'un Représentant de l'Empereur.

83. De nouveaux échanges de vues pourraient donc être encore nécessaires puisque l'accord n'avait pas été réalisé notamment sur les droits et devoirs du Représentant de l'Empereur en Erythrée, la mesure dans laquelle le Gouvernement de l'Ethiopie s'intégrerait au Gouvernement fédéral, et les langues officielles en Erythrée.

84. Un entretien supplémentaire¹⁶ eut lieu entre le Vice-Ministre des affaires étrangères du Gouvernement de l'Ethiopie et le Commissaire avant qu'il ne parte pour Genève où il devait rédiger le projet de Constitution. D'ailleurs, entre les entretiens de juillet et d'octobre avec les représentants du Gouvernement

¹⁶ A/AC.44/SR.70.

de l'Éthiopie, le Commissaire avait procédé à ses consultations avec les habitants de l'Érythrée et inséré un chapitre sur les aspirations des habitants dans son rapport à l'Assemblée générale pour l'année 1951¹⁷.

85. Au cours de l'entretien du 25 octobre 1951¹⁸, le Commissaire a déclaré qu'il jugeait utile de remettre par écrit au Représentant du Gouvernement de l'Éthiopie une déclaration officielle¹⁹ fondée sur les aspects juridiques de la résolution, qui constituait une réponse aux questions soulevées pendant les consultations officielles et officieuses qu'il avait eues avec le Gouvernement de l'Éthiopie.

86. En ce qui concerne la question du représentant de l'Empereur en Érythrée, le Commissaire a rappelé que, lorsque la question avait été soulevée pour la première fois au cours des entretiens d'Addis-Abéba en mai 1951, il avait été surpris par une déclaration du Ministre des Affaires étrangères selon laquelle, au moment des négociations sur la résolution à l'Assemblée générale, le principe était généralement admis que l'Empereur serait représenté au sein du Gouvernement de l'Érythrée. Il avait cependant accepté d'étudier la question dans un esprit impartial, convaincu que le respect de l'Empereur, chef de la Fédération, était l'un des facteurs essentiels dans la mise en œuvre de la résolution. Néanmoins le Commissaire ne pouvait, pour des raisons qu'il indiquait dans le plus grand détail, donner son accord aux propositions du Gouvernement de l'Éthiopie selon lesquelles il fallait accorder au Représentant de l'Empereur des pouvoirs au sein du Gouvernement de l'Érythrée, par exemple le pouvoir de désigner le chef du gouvernement, ou d'approuver sa nomination, le pouvoir d'ajourner la promulgation des lois ou de rejeter des lois passées par l'Assemblée, ou le pouvoir de confirmer la nomination des magistrats. Pour résumer ses vues en la matière, le Commissaire déclara que le représentant impérial en Érythrée, en sa qualité d'agent de l'Empereur, occuperait une situation de premier plan et qu'il aurait la possibilité d'exercer des fonctions et de tenir un rang qui augmenteraient le respect dû à l'Empereur en tant que chef de la Fédération. En revanche, toute intervention dans les affaires intérieures de l'Érythrée portant la moindre atteinte à l'autonomie du gouvernement démocratique du pays serait en contradiction avec la résolution.

87. En ce qui concerne la question de savoir s'il fallait reconnaître que le Gouvernement de l'Éthiopie dût être le Gouvernement fédéral, le Commissaire déclara que, puisque la résolution stipulait que l'on devait respecter la Constitution et les institutions de l'Éthiopie, et que la résolution mentionnait à maintes reprises le Gouvernement fédéral, il considérait que les organes du Gouvernement de l'Éthiopie qui s'occuperaient des affaires fédérales constitueraient le Gouvernement fédéral avec la participation des Érythréens conformément au paragraphe 5 de la résolution.

88. Au sujet des langues officielles, le Commissaire remarqua que ses travaux lui avaient donné l'occasion de constater que le tigrigna et l'arabe avaient une position solide dans le pays. Sans doute les Musulmans n'employaient peut-être pas l'arabe dans leurs activités

quotidiennes, mais cette langue était étroitement liée à la religion de la population musulmane. D'ailleurs, les consultations de la Commission des Nations Unies pour l'Érythrée et de la Mission du Commissaire avaient toutes eu lieu en arabe et en tigrigna. Le Commissaire ne pouvait donc négliger ces faits, bien qu'il fût prêt à accepter de ne faire figurer dans le projet de Constitution aucune clause expresse relative à la question des langues et de laisser la décision à l'Assemblée érythréenne.

89. En réponse à l'exposé des vues officielles du Commissaire, le Vice-Ministre des affaires étrangères se réserva le droit de faire à ce sujet les observations qu'il estimerait nécessaires.

90. On peut dire qu'au moment où le Commissaire est parti pour Genève pour y rédiger le projet de Constitution, la seule question de fond sur laquelle l'accord n'avait pas été réalisé avec le Gouvernement de l'Éthiopie était celle du statut du Représentant de l'Empereur. Si le Commissaire avait accepté en principe d'insérer dans le projet de Constitution une disposition relative à la présence en Érythrée d'un Représentant de l'Empereur qui eût certaines fonctions officielles, l'éterdue réelle de ces fonctions n'avait pas été déterminée de manière définitive.

91. Au début du mois de décembre, le chef par intérim de la délégation éthiopienne à la sixième session ordinaire de l'Assemblée générale indiqua au Commissaire que son gouvernement serait heureux d'avoir une occasion de procéder à de nouvelles consultations officielles à Genève afin que des deux côtés l'on pût clarifier certains problèmes. En conséquence deux entretiens eurent lieu à Genève les 6 et 7 décembre 1951²⁰.

92. Le Représentant du Gouvernement de l'Éthiopie rappela tout d'abord que le Commissaire avait déclaré qu'aux termes de la résolution des Nations Unies, le Gouvernement fédéral avait des attributions et des pouvoirs considérables, que ce gouvernement n'aurait aucune difficulté à maintenir l'unité de la Fédération et à s'acquitter de ses obligations internationales et qu'il ne voyait donc pas la nécessité de lui donner des pouvoirs *lato sensu* au sein de l'unité autonome de l'Érythrée. Il indiqua que son gouvernement n'était préoccupé que du respect et du maintien de la juridiction et de la responsabilité fédérales, et de l'unité de la Fédération, ainsi que de l'exécution de ses obligations internationales. Ce gouvernement ne désirait pas assumer le fardeau supplémentaire d'une juridiction interne.

93. En ce qui concerne la question de ce qu'il préférerait appeler "la Couronne" plutôt que "l'Empereur", le Représentant du Gouvernement de l'Éthiopie suggéra que le Représentant de la Couronne en Érythrée prononce, par exemple, le discours du trône, soumette des projets de lois à l'Assemblée érythréenne, promulgue les lois, procède aux investitures, y compris le serment d'entrée en fonctions, ait le droit de convoquer l'Assemblée érythréenne en session spéciale et de donner son consentement préalable à toute suspension des droits de l'homme énumérés dans la Constitution. Le Ministre présenta également certains commentaires sur les vues du Commissaire ayant trait aux organes et conseils qu'il conviendrait d'établir, et souleva plusieurs ques-

¹⁷ A/1959.

¹⁸ A/AC.44/SR.70.

¹⁹ A/AC.44/SR.70, annexe.

²⁰ A/AC.44/SR.73 et SR.74.

tions relatives aux juridictions respectives des Gouvernements fédéral et érythréen.

94. Lors du second entretien de Genève, les divergences de vues sur les fonctions qu'on pourrait normalement accorder au Représentant de l'Empereur furent considérablement réduites au cours d'une franche discussion. Le Commissaire s'engagea à étudier avec un groupe de juristes les points soulevés, tout en maintenant son point de vue qui excluait la possibilité d'attribuer au Représentant de l'Empereur des pouvoirs qui comportent une participation au fonctionnement de l'exécutif érythréen et, par suite, portent atteinte à l'autonomie de l'Erythrée. Il indiqua qu'il maintiendrait son accord sur la présence en Erythrée d'un Représentant de l'Empereur sans pouvoirs mais doté de certaines fonctions officielles, bien que de sérieuses difficultés fussent à prévoir lors de la présentation du projet de Constitution à l'Assemblée érythréenne, puisqu'il existait une forte opposition à l'idée d'un Représentant, fût-il sans pouvoirs.

95. Il ne paraît pas nécessaire de rappeler ici plus en détail les nombreux arguments auxquels on a recouru de part et d'autre pendant les consultations avec le Gouvernement de l'Éthiopie avant que le projet de Constitution fût rédigé. Une relation complète est à la disposition éventuelle des délégations, sous la forme des comptes rendus analytiques des entretiens officiels et des déclarations publiées en annexes. Le Commissaire, conscient du fait que des consultations ne consistent en principe qu'à solliciter les opinions de la partie que l'on consulte, sans que celui qui consulte soit tenu d'accepter les suggestions faites, a voulu néanmoins donner à ces consultations avec le Gouvernement de l'Éthiopie le caractère de véritables négociations, au cours desquelles ce gouvernement et lui-même, sans se départir de leurs principes, parvinrent finalement à un accord satisfaisant pour les deux parties grâce à un esprit de compromis, de bonne volonté et de compréhension mutuelle, ainsi qu'il ressort du texte de l'accord définitif²¹ auquel on est parvenu sur le projet de Constitution avant sa présentation à l'Assemblée représentative.

D. — CONSULTATIONS AVEC LES HABITANTS DE L'ÉRYTHRÉE

1) *Ajournement des consultations officielles en dehors d'Asmara*

96. En vue de l'établissement du projet de Constitution, selon les termes du paragraphe 12 de la résolution 390 A (V), un large programme de consultations officielles de tous les éléments de l'opinion publique avait été préparé par le Commissaire dès le début d'avril 1951.

97. Cependant, le banditisme et le terrorisme pratiqués par les *schifta* devaient amener le Commissaire à retarder ses consultations officielles.

98. Ce problème a certainement été l'un de ceux que l'Administration a eu le plus de peine à résoudre.

99. Au cours des dernières années, l'activité des *schifta* avait pris progressivement plus d'ampleur et

d'intensité, au point que la vie et les biens des habitants des régions non protégées étaient en danger et que la vie économique du pays en a souffert. Cette activité était dirigée aussi bien contre les Érythréens que contre les étrangers.

100. On espérait qu'un accord définitif sur le projet de Fédération conduirait au rétablissement de conditions plus normales. Malheureusement, cet espoir ne s'est pas réalisé au cours de la première moitié de l'année 1951.

101. Dès son arrivée en Erythrée, le Commissaire s'est vivement préoccupé de cet état de choses. Tout en n'ignorant pas qu'aux termes de la résolution des Nations Unies, il n'était pas directement responsable de la sécurité dans le pays, il s'est senti néanmoins autorisé à prendre connaissance de la situation et à condamner ces activités. Lors des premières visites qu'il a faites dans diverses parties de l'Erythrée, il a demandé instamment à tous les groupes de la population de travailler pour une solution en commun de ce problème dans un esprit de compréhension et de collaboration. A ce propos, il a déclaré que le terrorisme des *schifta* était déplorable pour tout le pays et il a exprimé le vif désir de voir la sécurité rétablie afin que le projet de Fédération pût se réaliser sans être entravé par les luttes intestines et les effusions de sang.

102. Le 31 mars 1951, le Commissaire adressait une communication à l'Administration britannique. Tout en précisant qu'il n'ignorait pas que la lutte contre le banditisme organisé relevait exclusivement de la compétence de l'Administration, le Commissaire indiquait qu'une recrudescence de l'activité *schifta* avait coïncidé avec le moment où il eût fallu mettre en œuvre la recommandation de l'Assemblée dans un climat de confiance. En particulier, si pour le moment cette activité relevait du droit commun, le Commissaire redoutait, au moment des consultations ou de la réunion de l'Assemblée érythréenne, une exploitation possible d'activités qui, dans le passé, avaient effectivement présenté un caractère politique. Or, les élections devaient être précédées d'une période de campagne électorale et, à ce moment il importait particulièrement de dissiper l'atmosphère d'insécurité qu'entretenait le banditisme.

103. Pour assurer la sécurité, certains éléments de la population étaient favorables à des mesures de répression, notamment à l'exécution des sentences prononcées. D'autre part, le Commissaire n'ignorait pas que, selon l'Administration britannique, la coopération de la population était indispensable à la lutte contre les *schifta*. Il considérait, pour sa part, qu'il était possible d'utiliser ces deux facteurs à la fois en élargissant les termes de l'amnistie, étant donné qu'à son avis l'opinion publique apporterait un concours d'autant plus effectif que les mesures de police seraient plus efficaces. La population était également convaincue que l'octroi d'une amnistie tout à fait libérale au moment où l'on appliquerait une politique énergique de répression serait susceptible de ramener la sécurité dans le pays.

104. Or, le Commissaire avait pour tâche essentielle de rédiger une Constitution pour l'Erythrée et d'assurer l'intégration de ce pays dans une Fédération. C'était là une mission qui présentait un aspect politique dont le succès risquait d'être compromis par

²¹ Voir chapitre II, section 4, sous-section B.

l'existence et la recrudescence présentes du banditisme. Bien qu'il eût pleinement conscience du fait que sa compétence ne s'étendait pas aux questions de sécurité intérieure, il croyait de son devoir d'exercer une action morale, et il offrait à l'Administration britannique, qui devait faire face à cette grave situation, l'appui de l'Organisation des Nations Unies.

105. Le 4 avril 1951, au cours d'une conférence de presse, le Commissaire fit une déclaration relative au problème du banditisme organisé dont il constatait l'intensification récente, après la période d'accalmie qui avait suivi l'adoption de la résolution.

106. Le Commissaire rappelait que la Charte des Nations Unies constituait un grand effort d'amélioration du sort de l'humanité, dans l'ordre et la paix. Or, au moment où le peuple érythréen allait prendre en mains la gestion de ses affaires, il se trouvait en proie au fléau redoutable du banditisme. Au nom des principes de la civilisation et de l'idéal de la Charte, le Commissaire, fort de l'autorité morale des Nations Unies, flétrissait donc les lâches attaques des *schifta* contre les personnes et les biens.

107. Il signalait ensuite que l'insécurité risquerait de faire obstacle à la convocation d'une Assemblée érythréenne par l'Autorité chargée de l'administration et qu'au cas d'une recrudescence du terrorisme il lui serait difficile de procéder aux consultations qu'il avait l'intention de commencer à brève échéance avec les habitants. Si l'on voulait que la résolution des Nations Unies fût mise à exécution dans les délais prévus, les Erythréens, appelés à se gouverner eux-mêmes, devaient être initiés à ces tâches nouvelles au cours d'une période préparatoire; mais comment accomplir cette mission éducative dans une atmosphère de crainte et d'insécurité?

108. Enfin, ce problème compliquerait la tâche du Gouvernement de l'Erythrée si une pacification n'était pas apportée avant sa constitution.

109. Après avoir évoqué les méthodes selon lesquelles on pouvait s'attaquer au mal, le Commissaire soulignait que l'Administration britannique était consciente de la gravité du problème. Pour sa part, il avait estimé de son devoir de faire cette déclaration afin de placer l'autorité des Nations Unies à la disposition de l'Administration qui, dans sa lutte contre le banditisme, disposait déjà du concours du Gouvernement de l'Ethiopie.

110. Le 16 avril 1951, dans une lettre au Commissaire, l'Administration britannique demandait si, lorsqu'il se référerait à une extension de l'amnistie, il entendait par là une amnistie de tous les crimes liés au banditisme, assassinat compris.

111. Le même jour, dans sa réponse, le Commissaire précisait que, dans son esprit, l'extension de l'amnistie impliquait bien l'amnistie de tous les actes de banditisme, assassinat compris, ainsi qu'un certain nombre d'habitants l'avaient suggéré.

112. Le 1er mai 1951, au cours d'une nouvelle conférence de presse²² le Commissaire faisait une déclaration dans laquelle il annonçait l'ajournement des consultations en dehors d'Asmara.

113. Dans cette déclaration, il évoquait ses premières visites à travers le pays, les sacrifices consentis par les habitants des villages les plus éloignés pour aller à sa rencontre, leur profond désir de s'instruire, leur foi en l'avenir de l'Erythrée et, facteur plus encourageant encore, leur acceptation presque unanime de la solution choisie par les Nations Unies. Toutefois, le Commissaire devait reconnaître que cette situation favorable se trouvait compromise du fait qu'au mépris des principes de la Charte et de l'esprit de la résolution, l'ombre du banditisme s'étendait sur l'Erythrée.

114. Le Commissaire constatait que ces activités illégales mettaient en danger la population, suscitaient certains doutes et divisaient l'opinion publique. Il annonçait donc qu'à son grand regret, il ne se sentait pas en mesure de poursuivre la mise en œuvre du plan qu'il avait annoncé et d'entreprendre immédiatement des consultations officielles avec les habitants de l'Erythrée, conformément à la résolution de l'Assemblée générale. Du point de vue psychologique, il ne croyait pas qu'il fût sage d'entreprendre ces consultations à un moment où une population qui désirait par-dessus tout la paix et la sécurité se trouvait en danger. En outre, il ne convenait pas au Commissaire des Nations Unies de parcourir des routes le long desquelles tembaient les victimes des terroristes. Sans doute le drapeau des Nations Unies devait-il parfois flotter au milieu des combats, mais il s'agissait alors de résistance à l'agression et de protection des droits de l'homme. Enfin, le Commissaire ne croyait pas devoir parcourir le territoire sous la protection d'une escorte armée, alors que les habitants, eux, risquaient d'être attaqués par les *schifta* en allant à sa rencontre.

115. Le Commissaire soulignait qu'il s'agissait là, non d'une cessation, mais d'un ajournement des consultations, puisque le secrétariat continuait ses préparatifs et que, d'autre part, il serait possible de consulter ceux des habitants qui n'avaient pas de risques à courir. Enfin, le Commissaire exprimait l'espoir qu'il ne s'agirait que d'un bref retard dans ses travaux et que, signe précurseur d'un avenir heureux pour l'Erythrée, l'amélioration de la situation lui permettrait de s'entretenir avec les habitants dans une atmosphère d'optimisme et de sécurité.

116. Le 21 mai 1951, l'Administration britannique, dans une lettre au Commissaire²³, indiquait qu'au retour de l'Administrateur en chef en Erythrée, son attention avait été attirée sur la déclaration qu'il avait faite le 1er mai. Tout en comprenant bien que l'intention du Commissaire était d'élever une protestation morale contre les désordres, l'Administration britannique craignait qu'un lecteur n'eût l'impression, surtout s'il était étranger aux choses de l'Erythrée, que la vie et les biens de l'ensemble de la population étaient en danger et que les habitants étaient menacés de violences pour des raisons politiques. Si le banditisme continuait, on était en général d'accord pour reconnaître qu'il avait perdu le caractère politique qu'on lui attribuait auparavant: des partis politiques, jadis ennemis acharnés, s'étaient mis d'accord pour présenter au Commissaire, lors des dernières réunions d'Asmara, une déclaration commune. Les témoignages recueillis par l'Administration ne permettaient pas de croire que les habitants consul-

²² A/AC.44/R.13.

²³ A/AC.44/R.19.

tés aient fait l'objet d'intimidations ni que ceux que le Commissaire voudrait consulter dussent courir aucun risque pour des raisons politiques. Au cours des derniers trois mois, deux personnes avaient été tuées sur les grand-routes, les autres cas de mort violente de civils étant dus à des échauffourées entre tribus et villages ou à des actes de brigandage qui n'avaient aucun caractère politique.

117. Le 24 mai 1951 le Commissaire, dans une lettre à l'Administration britannique, indiquait que, bien que la gravité du problème du banditisme et de la sécurité publique continuât à l'inquiéter, il prenait note du tableau optimiste de la situation tracé par l'Administration dans la lettre qui lui avait été adressée en date du 21 mai 1951. Le Commissaire était particulièrement heureux d'avoir reçu cette communication au moment où le Gouvernement du Royaume-Uni venait d'approuver une mesure qui contribuerait sans aucun doute à la pacification du pays et à l'exécution de laquelle le Commissaire était disposé à prêter toute l'assistance en son pouvoir.

118. Le 19 juin 1951, en effet, l'Administrateur en chef proclamait une amnistie générale. En vertu de cette proclamation, l'amnistie était accordée à tous les *schifta* en ce qui concernait leurs activités comme tels dans le passé. Aucune action ne serait prise par la police ou les tribunaux contre ceux qui se présenteraient dans le mois de la Proclamation s'ils n'avaient pas commis de crimes ou de délits après la publication de l'amnistie. Il leur serait demandé de livrer leurs armes. Par contre, les mesures les plus rigoureuses seraient prises contre ceux qui ne profiteraient pas de l'amnistie ou récidiveraient après publication et diffusion de la Proclamation. Si l'amnistie réussissait à amener la cessation de leur activités, une commission serait instituée pour la révision des condamnations des *schifta* alors emprisonnés, en vue de leur accorder éventuellement le bénéfice de l'amnistie. Les bénéficiaires de l'amnistie devaient en principe rentrer dans leurs foyers pour s'y livrer à des occupations pacifiques. Toutefois, dans certains cas, des mesures d'assistance temporaire seraient envisagées. En ce qui concernait les controverses et l'hostilité créée par les activités des *schifta*, les méthodes traditionnelles de conciliation et d'indemnisation étaient prévues.

119. La Proclamation était accompagnée d'un "Avis au public". L'Administrateur en chef, évoquant les procédures de clémence, se référait aux opinions exprimées par les différents groupes à cet égard, ainsi qu'au désir de l'Empereur d'Éthiopie que la paix puisse être rétablie en Erythrée par les méthodes de grâce traditionnelles. Il faisait appel au peuple érythréen pour qu'il pardonnât aux bénéficiaires de l'amnistie et à la coopération de tous pour assurer son succès. Il demandait aux Erythréens d'aider l'Administration à empêcher de nouveaux crimes, en refusant d'aider les *schifta* qui ne se rendraient pas, et à capturer les auteurs de nouveaux méfaits.

120. En même temps qu'était proclamée l'amnistie générale, le 19 juin, le Commissaire publiait une déclaration dans laquelle il rappelait qu'en sa qualité de Commissaire des Nations Unies en Erythrée, il avait toujours été et demeurerait profondément préoccupé par les agissements des *schifta*, à un moment où, sous

les auspices des Nations Unies, l'histoire de l'Erythrée entraînait dans une phase entièrement nouvelle. La résolution de l'Assemblée générale relative à l'avenir de l'Erythrée avait en effet pour but de concilier les aspirations du peuple d'Erythrée et d'assurer la paix et le progrès dans cette région de l'Afrique; mais, pour que cette résolution pût être mise en œuvre, il fallait qu'elle recueillît l'adhésion de tous les Erythréens.

121. Le Commissaire se déclarait en complet accord avec le Gouvernement britannique pour affirmer que l'opinion publique dans son ensemble demandait que la paix fût rétablie en Erythrée par les méthodes traditionnelles de clémence et de pardon, sans qu'en aucun cas elles conduisent à l'anarchie ou à des troubles.

122. La mission du Commissaire devait donc bénéficier de l'appui de toute la population unie pour la préservation de la vie humaine et de la propriété. Dans cet esprit, le Commissaire des Nations Unies croyait de son devoir de donner son appui à des mesures de clémence et de pardon, destinées à rétablir l'atmosphère de paix et de tranquillité nécessaire à la mise en œuvre de la résolution de l'Assemblée générale et à l'établissement des fondements de la Constitution érythréenne. À cet effet, apportant le concours moral des Nations Unies et se fondant sur les principes de la Charte, le Commissaire faisait appel aux *schifta* pour qu'ils profitent de l'amnistie générale ainsi offerte et deviennent des citoyens loyaux et paisibles, et aux habitants de l'Erythrée pour qu'ils collaborent avec l'Administration britannique.

123. Pour mettre en œuvre la clause de la Proclamation d'amnistie générale qui prévoyait des sanctions sévères contre les *schifta* qui ne se rendraient pas ou qui, après la publication de la Proclamation, commettraient de nouveaux délits, l'Administrateur en chef, dans une autre proclamation publiée le 14 juin 1951, établit des tribunaux spéciaux chargés de juger les bandes armées ou ceux qui leur viendraient en aide ou leur donneraient abri. Cette proclamation prévoyait la responsabilité communale; des amendes collectives pouvaient être imposées à un village s'il y avait des raisons de croire que les délits avaient été commis dans la zone de ce village. Afin d'assurer l'ordre public, une caution pouvait aussi être demandée aux collectivités. En fait, un certain nombre de *schifta* qui ont par la suite commis des délits à main armée ont été jugés et condamnés conformément aux dispositions de la Proclamation.

124. L'Administration britannique, dans une lettre en date du 26 juillet 1951²⁴, indiquait qu'avant de répondre à la lettre du Commissaire du 24 mai 1951²⁵, elle avait voulu être à même de juger de l'effet des mesures prises et annonçait que le succès de ces mesures avait été assez considérable. Elle rappelait que, dans sa lettre du 21 mai 1951²⁵, elle n'avait tracé aucun tableau optimiste du banditisme, ni de la situation du point de vue de la sécurité, mais s'était contentée d'expliquer qu'à son avis les personnes consultées par le Commissaire en Erythrée n'avaient pas été intimidées par les bandits pour des raisons politiques et que celles qu'il désirait rencontrer ne courraient pas le danger d'être attaquées parce qu'elles venaient participer à ses consultations. L'Administration britannique estimait nécessaire de faire

²⁴ A/AC.44/R.54.

²⁵ A/AC.44/R.19.

cette mise au point parce que la communication du Commissaire au public en date du 1er mai 1951²⁶ pouvait donner l'impression que l'intimidation politique était pratique courante.

125. Le Commissaire, dans une lettre à l'Administration britannique en date du 1er septembre 1951, indiquait que, dans sa déclaration du 1er mai 1951²⁷, il n'avait nullement eu l'intention de laisser entendre que les personnes qui venaient s'entretenir avec lui étaient en danger pour des raisons politiques. Il s'inquiétait surtout du fait que l'insécurité dans le territoire avait conduit au pessimisme et à la peur et, en conséquence, il n'avait pas jugé que le moment fût opportun pour entamer des consultations, étant donné l'atmosphère qui régnait alors en Erythrée.

2) Les consultations

126. A la suite des mesures prises par l'Administration, la situation s'améliorait effectivement de façon si sensible que, le 29 juin 1951, lors d'une conférence tenue à Asmara, à laquelle assistaient des personnalités éminentes et des représentants de la presse, le Commissaire faisait part de son intention de commencer ses consultations avec la population de l'Erythrée, en vue de l'établissement d'un projet de Constitution érythréenne. Ces consultations commencèrent effectivement le 11 juillet 1951.

a) Documents utilisés pour les consultations

127. Il avait fallu préparer l'opinion publique aux consultations et, à cette fin, le Commissaire avait rédigé un document²⁸ intitulé "Examen détaillé de la résolution adoptée le 2 décembre 1950 par l'Assemblée générale des Nations Unies au sujet de l'avenir de l'Erythrée — résolution 390 A (V)". Le document faisait brièvement l'historique et indiquait la nature de la question de l'Erythrée telle qu'en avaient traité les quatre Puissances et, plus tard, les Nations Unies. Suivait une explication de la portée des dispositions de la résolution des Nations Unies, dans laquelle le Commissaire soulignait que le projet de Constitution devait avoir pour premier objet de constituer légalement un Gouvernement érythréen et définirait également un statut de l'Erythrée qui assure à cette dernière le maximum d'autonomie réalisable.

128. En ce qui concernait l'Assemblée représentative d'Erythréens qui devait se réunir afin d'examiner et d'adopter le projet de Constitution, le Commissaire estimait qu'elle devait assurer la représentation réelle du peuple et qu'une fois la Constitution votée, c'est elle qui devrait exercer les fonctions d'un organe législatif régulier après la transmission des pouvoirs.

129. Au sujet des rapports entre l'unité autonome formée par l'Erythrée et la Fédération, le Commissaire estimait que, pour garantir la stabilité de la Constitution, il fallait s'en tenir rigoureusement au plan prévu. Pour ce qui est des affaires étrangères, l'Erythrée deviendrait, dans le cadre de la Fédération, partie intégrante d'un Etat depuis longtemps reconnu comme tel sur le plan international. La Constitution érythréenne

ne devait en aucune façon porter atteinte au statut international et à l'identité de l'Empire d'Ethiopie. Le Commissaire rappelait les grandes lignes de la résolution qui assurerait une étroite association politique et économique entre l'Erythrée et l'Ethiopie, par des dispositions telles que la représentation de l'Erythrée au Conseil fédéral impérial, la participation des Erythréens au Gouvernement fédéral, l'existence d'une seule nationalité dans toute la Fédération, l'énumération dans l'Acte fédéral des droits de l'homme qui seraient aussi énoncés dans la Constitution, et la complète unité économique de la Fédération.

130. Le Commissaire examinait également dans leurs détails les juridictions respectives des Gouvernements fédéral et érythréen telles qu'elles étaient définies au paragraphe 3 de la résolution. Il concluait que la Constitution devrait contenir toutes les dispositions nécessaires à la création d'une unité autonome viable, sous la souveraineté de la Couronne d'Ethiopie. Il faudrait également assurer à la Constitution la stabilité nécessaire pour qu'elle puisse servir les intérêts de la paix et de la sécurité dans les régions de l'est de l'Afrique, ainsi que les aspirations et le bien-être des habitants de l'Erythrée, comme le prévoyait le préambule de la résolution.

131. Venait ensuite un aperçu provisoire de la Constitution, le Commissaire ayant précisé que certains principes de la Constitution érythréenne étaient clairement définis dans la résolution des Nations Unies et pouvaient donc être considérés comme des dispositions intangibles. En conséquence, les consultations porteraient sur les autres questions constitutionnelles qui n'avaient pas été tranchées dans la résolution.

132. Le Commissaire voulait donc recueillir des avis sur les questions suivantes :

1) Assemblée

Devrait-il y avoir une ou deux Assemblées?

Quelle devrait être la durée du mandat de l'Assemblée ou des Assemblées?

2) Organe exécutif

Quelle devrait être la composition de l'organe exécutif?

Comment devrait-il être désigné?

Devrait-il être désigné pour une durée déterminée ou l'Assemblée devrait-elle pouvoir l'obliger à donner sa démission à n'importe quel moment?

Quelles devraient être les relations entre l'organe exécutif et l'Assemblée?

L'Empereur d'Ethiopie devrait-il être représenté à l'organe exécutif, et devrait-il participer à la constitution du gouvernement?

3) Corps électoral

Faudrait-il instituer le suffrage universel?

Dans l'affirmative, quel devrait être son caractère, si l'on veut respecter les traditions du territoire?

Etant donné qu'en principe il semble souhaitable d'adopter le système du suffrage indirect, quelle serait la meilleure méthode à suivre à cette fin, tout en tenant compte des déplacements des tribus nomades qui forment une partie du corps électoral?

4) Questions générales

Quelles devraient être les langues officielles de l'Erythrée?

²⁶ A/AC.44/R.13.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ A/AC.44/L.6.

Convient-il que l'Erythrée ait un drapeau spécial?

b) Annonce et commencement des consultations

133. Un résumé du document²⁹ fut présenté le 29 juin 1951 par le Commissaire. Celui-ci a apporté ultérieurement certains amendements au document primitif qui, une fois traduit en tigrigna et en arabe, et imprimé sous forme de brochure dans les deux langues, fut largement diffusé parmi les représentants de la population, non seulement à Asmara, mais dans les diverses provinces, grâce aux bons offices de l'Administration britannique.

c) Méthodes utilisées pour consulter les habitants

134. Un plan fut adopté suivant lequel ont été alternées les réunions avec chacun des groupes représentant l'opinion publique au siège de la Commission à Asmara, et les réunions dans les provinces, destinées à l'audition des populations. Tout d'abord, des invitations à des réunions prévues à des dates déterminées ont été envoyées à tous les partis politiques, aux chefs religieux et aux chefs de communautés étrangères. Une note a été publiée pour inviter tous les organisations économiques, culturelles et professionnelles qui avaient des opinions à exprimer à demander à être entendues. En deuxième lieu, on a annoncé aux habitants les dates et les lieux des auditions dans chaque province; ces annonces ont été faites par voie d'avis publiés dans la presse et de notifications adressées au fonctionnaire supérieur de chaque province, qui, à son tour, demandait aux chefs de district et aux chefs de tribu d'informer la population et de veiller à ce que des représentants soient librement élus.

135. Afin d'assurer un certain ordre dans les réunions et pour rendre les consultations efficaces et profitables, le Commissaire a élaboré un plan uniforme qu'il a appliqué à toutes les consultations. Il ouvrait chacune des réunions par un exposé sur la résolution des Nations Unies, en insistant sur ses éléments essentiels. Il demandait ensuite aux représentants qui avaient déjà soumis ou qui désiraient soumettre un exposé écrit de le présenter officiellement, de manière à lui permettre d'en commenter le contenu. Il jugea nécessaire, dans chaque cas, d'insister sur le fait que la consultation avait pour objet de recueillir des avis sur les aspects de la Constitution dont il avait été donné connaissance, sous forme de questions, dans le document de base du Commissaire. Le Commissaire se réservait le droit de faire des commentaires et de donner les explications nécessaires. Toutes les opinions seraient notées et soigneusement examinées lorsqu'il s'agirait de déterminer les opinions de la majorité à l'égard de chacun des aspects de la Constitution.

136. Au moment où les consultations en sont arrivées à leur point culminant, le Commissaire a été à diverses reprises invité par les chefs locaux à organiser des réunions séparées pour les factions opposées de la population. Mais, bien qu'il y ait consenti une fois, cédant à la pression dont il était l'objet, il s'est efforcé par la suite, avec succès, de réunir tous les éléments de la population à la fois, estimant que cela était nécessaire pour empêcher des personnes qui devaient bénéficier

ensemble de l'autonomie de se diviser et pour les encourager, au contraire, à collaborer et à écouter dans un esprit de tolérance les diverses opinions exprimées.

137. Le Commissaire a fait connaître à l'Administration britannique que, pour éviter que les habitants ne puissent déclarer par la suite qu'ils avaient subi une influence quelconque lorsqu'ils avaient exprimé leurs opinions ou qu'ils n'avaient pu s'exprimer librement en raison de la présence des fonctionnaires de l'Administration britannique il serait bon que de grandes réunions publiques soient tenues dans les différentes provinces, en dehors de la présence des fonctionnaires locaux ou de la police érythréenne, sauf dans les cas où il jugerait lui-même leur présence nécessaire. L'Administration britannique, qui s'est toujours montrée disposée à aider le Commissaire, a donné des instructions afin qu'aucun fonctionnaire autre que les assistants administrateurs érythréens n'assiste aux réunions. On peut donc affirmer que ces réunions constituèrent un moyen d'expression authentiquement démocratique de la volonté populaire.

138. Les représentants ont été désignés conformément à la méthode traditionnelle en honneur dans le pays, et, bien qu'on ait parfois prétendu que les représentants n'avaient pas été dûment nommés, la population dans son ensemble a estimé qu'elle avait fait entendre ses vues par l'entremise de ses représentants régulièrement désignés. D'ailleurs le Commissaire s'est toujours montré disposé à entendre les personnes et les notables qui avaient des opinions particulières à ajouter aux exposés généraux.

i) Les partis politiques

139. Tous les partis politiques officiellement enregistrés, au nombre de 15, ont été invités à des consultations. Le Front démocratique érythréen (ancien Bloc de l'indépendance), qui comprend la Ligue musulmane de l'Erythrée, le Parti libéral progressiste, le Parti de la nouvelle Erythrée, le Parti indépendant, l'Association italo-érythréenne et l'Association des anciens combattants, a toutefois exprimé le vœu d'être entendu à titre de groupe politique unique. Ainsi, les consultations avec le Front démocratique se sont faites en deux séances consacrées respectivement à l'audition de la Ligue musulmane, d'une part, et des cinq autres partis, d'autre part. Tous les autres partis, à l'exception du Parti unioniste, ont accepté l'invitation qui leur avait été adressée. Par l'entremise de son secrétaire général, le Parti unioniste a suggéré au Commissaire, tant oralement que par écrit, que ses membres soient entendus dans les différents districts. Le Commissaire, toujours disposé à écouter tous les représentants de la population, a procédé à des consultations avec les autres partis politiques à Asmara, mais a accepté d'entendre les représentants du Parti unioniste au cours de ses consultations dans les provinces. En outre, il a indiqué que, si le Parti unioniste désirait présenter des observations supplémentaires, soit oralement, soit par écrit, à l'issue des consultations il accorderait au parti lui-même toutes facilités pour faire connaître ses vues.

140. Les entretiens avec les partis politiques ont eu lieu entre le 11 et le 20 juillet 1951³⁰. Dans chaque cas,

²⁹ A/AC.44/L.4.

³⁰ A/AC.44/SR.6-12, SR.13 (voir aussi SR.56), SR.14 et SR.15

un mémorandum écrit³¹ a été présenté par les partis, et ce mémorandum ainsi que le résumé³² du document de base du Commissaire ont constitué la base des consultations.

ii) Chefs religieux

141. Des entretiens ont eu lieu, entre le 30 juillet et le 3 août 1951, avec les chefs des communautés religieuses. Le seul de ces chefs qui n'ait pas accepté l'invitation qui lui avait été adressée en vue d'une consultation verbale est le chef par intérim de l'Eglise copte.

142. La plupart des chefs religieux ont présenté des déclarations écrites³³ qui ont servi de base aux consultations³⁴.

iii) Les communautés étrangères

143. Ainsi qu'il a été indiqué, les communautés étrangères officiellement enregistrées ont été invitées à des consultations avec le Commissaire. Les communautés italienne (*Casa degli Italiani*), juive, arabe et indienne ont accepté l'invitation qui leur était adressée. Dans certains cas, elles ont présenté des exposés écrits³⁵ qui ont servi de base aux consultations orales³⁶. Les communautés grecque et soudanaise n'ont présenté que des exposés écrits. La majorité de ces communautés a répondu aux questions précises posées par le Commissaire dans son document de base³⁷. Leurs vues sont indiquées dans l'analyse que l'on trouvera plus loin, sauf en ce qui concerne la communauté soudanaise qui, dans sa réponse écrite, a fait savoir qu'elle ne voulait formuler aucune opinion sur la Constitution, car ses propres statuts lui interdisaient toute expression d'opinions politiques. Cette communauté s'est bornée à déclarer qu'elle se conformerait à toutes les règles et à tous les règlements promulgués par le gouvernement et s'est déclarée convaincue que des dispositions particulières protégeraient les droits et les intérêts des diverses communautés.

iv) Les organisations économiques, culturelles et professionnelles

144. Le Commissaire a décidé de ne pas envoyer d'invitation particulière aux organisations économiques, culturelles et professionnelles, étant donné leur grand nombre et l'intérêt limité que présentaient pour elles la Constitution. Il a préféré publier le 1er juillet 1951 un communiqué de presse dans lequel il a invité les organisations qui avaient des vues à exprimer à demander à être consultées.

145. Un certain nombre d'organisations ont demandé à être entendues; la plus importante était la Chambre de commerce de l'Erythrée. La plupart de ces organisations ont présenté des exposés écrits³⁸, qui ont servi de base aux consultations³⁹. Toutes les organisations, à l'exception de l'Association des employés érythréens (Administration britannique, Erythrée) et du Cercle

de l'Université d'Asmara, ont donné des réponses écrites aux questions posées par le Commissaire dans son document de base et, au cours des consultations orales, ne se sont guère écartées des questions d'ordre constitutionnel.

146. Le nombre des adhérents de la plupart des organisations entendues est faible; il s'agit en général de jeunes gens qui cherchent surtout à améliorer le niveau de l'éducation et de la culture en Erythrée. La Chambre de commerce de l'Erythrée est la seule organisation d'un caractère différent qui ait demandé à être entendue et les opinions émises, étant donné l'importance de ses activités, ont été l'objet d'un examen très attentif de la part du Commissaire.

d) Questions posées dans les consultations

1) Assemblée

1 a) "Devrait-il y avoir une ou deux Assemblées?"

i) Vues des partis politiques

147. Les partis politiques se divisèrent en deux camps sur la question du nombre des Assemblées. Le Front démocratique érythréen a demandé la création de deux Assemblées, un Sénat et une Chambre des représentants. La Ligue musulmane de la Province-Occidentale demanda elle aussi la création de deux assemblées — puisqu'il y avait deux grands groupes ethniques — mais, comme elle souscrivait au mémorandum présenté par la Ligue musulmane indépendante et le Parti national, où l'on suggérait la création de deux administrations distinctes — l'une pour les régions musulmanes avec des garanties pour la minorité chrétienne, et vice versa — le Commissaire informa ces partis qu'il ne pouvait prendre ce mémorandum en considération, étant donné qu'il paraissait contraire à l'esprit de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies. Abstraction faite du mémorandum ci-dessus mentionné, la Ligue musulmane indépendante et le Parti national demandaient la création d'une seule assemblée, se fondant sur des motifs d'ordre financier. Le Parti intellectuel demandait la création de deux chambres, un Sénat et une Chambre des représentants, pensant qu'une chambre haute exercerait un certain contrôle sur les projets de loi adoptés par la chambre basse. Le Parti *Voco Federale Eritrea* demanda aussi la création d'une chambre haute et d'une chambre basse. En dehors de la Ligue musulmane indépendante et du Parti national, les partis qui étaient en faveur d'une seule Assemblée étaient le Parti libéral unioniste — qui considérait qu'elle suffirait pour le moment — et le Parti indépendant: l'Erythrée unie à l'Ethiopie. Enfin le Parti unioniste, conformément aux termes de sa réponse à l'invitation du Commissaire, présenta un mémorandum, daté du 11 octobre 1951, dans lequel il exposait ses vues sur les questions posées par le Commissaire. Il était également en faveur de la création d'une seule assemblée.

ii) Vues des chefs religieux

148. Le chef par intérim de l'Eglise copte, dans son mémorandum, indiquait sa préférence pour la formation d'une assemblée unique, cependant que le Grand Mufti d'Erythrée estimait qu'il devait y avoir deux Assemblées. Les autres chefs religieux consultés n'exprimèrent aucune opinion sur la question.

³¹ A/AC.44/R.20-29, R.26/Rev.1 et R.51.

³² A/AC.44/L.4.

³³ A/AC.44/R.30, R.32, R.33, R.35 et R.42.

³⁴ A/AC.44/SR.19-26.

³⁵ A/AC.44/R.38, R.40, R.41 et R.44.

³⁶ A/AC.44/SR.34-38.

³⁷ A/AC.44/L.4.

³⁸ A/AC.44/R.43-50 et R.52.

³⁹ A/AC.44/SR.40, SR.50-55, SR.63 et SR.67.

iii) Vues des communautés étrangères

149. Les communautés juive et indienne pensaient qu'il suffirait de créer une seule Assemblée, alors que les communautés arabe et grecque demandèrent la création de deux Assemblées, un Sénat et une Chambre des représentants. La communauté grecque faisait observer que la création de deux chambres assurerait une application plus aisée et plus fidèle de la Constitution. Les autres communautés étrangères ne présentèrent aucune observation à ce sujet.

iv) Vues des organisations économiques, culturelles et professionnelles

150. Parmi les organisations qui demandèrent à être entendues, rares furent celles qui exprimèrent une opinion sur le nombre des assemblées, mais la plupart de celles qui le firent considérèrent qu'il valait mieux ne créer qu'une assemblée.

1b) "Quelle devrait être la durée du mandat de l'Assemblée ou des Assemblées?"

i) Vues des partis politiques

151. Les partis ont exprimé différentes opinions en ce qui concerne la durée du mandat. Le Front démocratique érythréen a proposé un mandat de deux ans, de même que la Ligue musulmane de la Province-Occidentale, la Ligue musulmane indépendante, le Parti national et le Parti indépendant. Le Parti unioniste a proposé un mandat de deux ou trois ans, cependant que le Parti libéral unioniste suggérait un mandat d'une durée de cinq ans et que le Parti *Voce Federale Eritrea* demandait un mandat de trois ans.

ii) Vues des chefs religieux

152. Le chef par intérim de l'Eglise copte estimait qu'un mandat de deux ans était plus à recommander, alors que le Grand Mufti de l'Erythrée répondait que la Chambre des représentants devait être nommée pour une période fixe de quatre ans et le Sénat pour une période fixe de six ans.

iii) Vues des communautés étrangères

153. Seules les communautés juive et grecque fournirent une réponse à la question de la durée du mandat, la première suggérant une durée de deux ans et la seconde une durée de quatre ans.

iv) Vues des organisations économiques, culturelles et professionnelles

154. Peu d'organisations de cet ordre exprimèrent une opinion sur la durée du mandat, l'une d'entre elles demandant qu'elle fût de deux ans, tandis qu'une autre proposait une durée de cinq ans.

2) Organe exécutif

"Quelle devrait être la composition de l'organe exécutif?"

"Comment devrait-il être désigné?"

"Devrait-il être désigné pour une durée déterminée ou l'Assemblée devrait-elle pouvoir l'obliger à donner sa démission à n'importe quel moment?"

"Quelles devraient être les relations entre l'organe exécutif et l'Assemblée?"

i) Vues des partis politiques

155. Le Front démocratique érythréen considérait que le chef du pouvoir exécutif devrait être désigné par les Assemblées en séance commune; il choisirait ses "ministres", en prenant en considération l'existence parmi la population d'un groupe musulman et d'un groupe chrétien, et il serait tenu de soumettre son programme et les noms des "ministres" à l'approbation de l'Assemblée. L'organe exécutif resterait en fonction pour une durée en principe égale, et en aucun cas supérieure, à celle du mandat des Assemblées; toutefois, l'exécutif démissionnerait s'il était mis en minorité par les Assemblées lors d'un vote de confiance.

156. Le Parti unioniste proposait que le chef de l'unité autonome érythréenne fût choisi par l'Assemblée, que sa nomination fût subordonnée à l'agrément de l'Empereur et qu'il nomme à son tour les chefs des différents départements administratifs. Ce parti suggérait également que l'organe exécutif ne pût être renversé par l'Assemblée pendant la durée de son mandat et qu'une durée spéciale de deux ou trois ans fût instituée à cet effet. Les relations entre le pouvoir exécutif et l'Assemblée devaient être étroites et efficaces, le pouvoir exécutif devant être muni du droit d'initiative.

ii) Vues des chefs religieux

157. Le chef par intérim de l'Eglise copte estimait que l'Assemblée devait nommer l'organe exécutif et que les lois rédigées par celui-ci devaient être subordonnées à l'approbation de l'Assemblée. Le Grand Mufti proposait que l'organe exécutif fût composé de douze ministres, chef de l'exécutif compris, et qu'il fût élu par les deux chambres pour une période de cinq ans environ. Il devait être subordonné à l'Assemblée. Aucun autre des chefs religieux ne donna de réponse à la question.

iii) Vues des communautés étrangères

158. La communauté juive considérait que l'organe exécutif devait être élu pour cinq ans et que l'Assemblée devait avoir le droit de le mettre en demeure de démissionner. La communauté arabe suggérait que l'organe exécutif fût composé de cinq membres, non compris le chef du gouvernement. Il devait être nommé par le chef du gouvernement, lui-même nommé par le Parlement. La durée de son mandat dépendrait du Parlement. La communauté indienne estimait que le chef de l'exécutif devait être élu par l'Assemblée et que sa nomination devait être confirmée par l'Empereur. Les membres de l'exécutif devaient être nommés par le chef de l'exécutif et choisis parmi les membres de l'Assemblée. La communauté grecque déclarait que le Premier Ministre devait être élu à l'unanimité par les deux chambres. Il devait désigner ses propres ministres et l'organe exécutif resterait en fonction pour la même période que les Assemblées. Les Assemblées devaient toutefois pouvoir exercer le droit de dissolution avant l'expiration de ce mandat. L'organe exécutif soumettrait des projets de loi et exécuterait les lois une fois qu'elles auraient été adoptées par les Assemblées.

iv) Vues des organisations économiques, culturelles et professionnelles

159. Trois organisations seulement ont exprimé des vues au sujet de l'organe exécutif. L'Association cul-

turelle d'Asmara considérait que l'Empereur devait approuver la désignation du chef de l'exécutif. Les hommes de loi érythréens d'Asmara déclarèrent que l'organe exécutif devait être placé sous la direction de l'Assemblée et que la nomination du chef de l'exécutif devait être subordonnée à l'approbation de l'Empereur. Le chef de l'exécutif devait choisir les membres de l'organe exécutif. Le mandat de l'organe exécutif n'aurait pas une durée fixe, cet organe devant seulement avoir la confiance de l'Assemblée. L'Association culturelle des instituteurs érythréens, à Asmara, a suggéré que l'Assemblée nomme l'organe exécutif et que la durée de son mandat soit la même que pour l'Assemblée, c'est-à-dire deux ans. Le chef de l'exécutif désignerait ses ministres.

3) Représentant de l'Empereur

"L'Empereur d'Éthiopie devrait-il être représenté au sein de l'organe exécutif, et devrait-il participer à la constitution du gouvernement?"

i) Vues des partis politiques

160. Plusieurs partis politiques, parmi lesquels le Front démocratique, la Ligue musulmane de la Province-Occidentale, la Ligue musulmane indépendante et le Parti national, se montrèrent opposé à ce que l'Empereur fût représenté au sein de l'organe exécutif ou même à la présence de son représentant en Érythrée, fondant leur réponse en certains cas sur le fait que la résolution des Nations Unies ne prévoyait rien à cet égard ou que cela ne serait pas conforme à l'esprit de la résolution. Le Parti libéral unioniste adopta une position intermédiaire, puisqu'il ne voyait pas d'inconvénient à la présence d'un représentant de l'Empereur, à la condition qu'il ne fût qu'un observateur sans pouvoirs, alors que le Parti indépendant estimait que l'Empereur devait être représenté au sein de l'organe exécutif avec voix consultative. Le Parti unioniste, dans son memorandum écrit, déclarait que, selon lui, la question avait été posée dans l'esprit de la résolution et que, dans le même esprit, la réponse ne pouvait être qu'affirmative. D'ailleurs, plus serait solide le lien fédératif entre l'Érythrée, d'une part, et le Gouvernement et le peuple éthiopiens, d'autre part, et plus serait étroite l'association politico-économique des deux pays, mieux cela vaudrait. Le Parti unioniste ne précisait pas quelles devraient être la situation ou les fonctions du représentant de l'Empereur, mais, au cours des consultations avec la population dans les provinces et à Asmara, les membres du Parti unioniste ou les sympathisants réclamèrent d'une manière générale pour cette personnalité certains pouvoirs, tantôt étendus, tantôt de caractère plutôt formel.

ii) Vues des chefs religieux

161. Le chef par intérim de l'Église copte et le Grand Mufti différaient sensiblement d'opinion, puisque le premier estimait qu'il fallait attribuer au représentant de l'Empereur des pouvoirs qui correspondissent à sa capacité d'administrer le pays, alors que le Grand Mufti ne voyait pas de raison pour que le représentant de l'Empereur intervint dans les affaires intérieures de l'Érythrée. Au cours de la consultation, ce dernier se prononça contre l'insertion dans la Constitution d'une disposition qui instituât un représentant de l'Empereur.

Les autres chefs religieux n'exprimèrent aucune opinion à ce sujet.

iii) Vues des communautés étrangères

162. Trois des communautés étrangères donnèrent une réponse affirmative à la question. Selon la communauté juive, il devait y avoir un représentant de l'Empereur qui intervint dans la constitution du gouvernement. La communauté arabe estimait que le Gouvernement érythréen devrait traiter directement avec l'Empereur, mais que, si celui-ci désirait avoir un représentant en Érythrée, ce dernier devrait être en possession de pleins pouvoirs pour agir en son nom. La communauté grecque pensait qu'il devrait y avoir un représentant de l'Empereur au sein de l'organe exécutif.

iv) Vues des organisations économiques, culturelles et professionnelles

163. Les réponses fournies par ces organisations — il s'agissait en général d'organisations d'Asmara — se montrèrent dans l'ensemble favorables à la présence d'un représentant de l'Empereur, sans toutefois préciser ses pouvoirs.

4) Electorat

"Faudrait-il instituer le suffrage universel?"

"Dans l'affirmative, quel devrait être son caractère, si l'on veut respecter les traditions du territoire?"

"Étant donné qu'en principe il semble souhaitable d'adopter le système de suffrage indirect, quelle serait la meilleure méthode à suivre à cette fin, tout en tenant compte des déplacements des tribus nomades qui forment une partie du corps électoral?"

164. Il est permis d'affirmer que les habitants, dans leur grande majorité, se trouvaient d'accord sur la question des élections; ils considéraient que le meilleur système électoral pour le pays, tout au moins provisoirement, était le système indirect reposant sur les coutumes et traditions du pays. Pour préciser ses vues, le Front démocratique érythréen soumit un plan comportant des systèmes différents pour le plateau et les plaines et réclama également une représentation proportionnelle des minorités musulmanes sur le plateau et des minorités chrétiennes en plaine. Le Front estimait également que des régions autonomes et des centres urbains comme Asmara, Massaouah et Keren devaient avoir des élections directes. Dans deux cas isolés, il y eut des demandes pour que l'âge de l'électorat fût fixé à 19 ans et pour que l'âge de l'éligibilité fût fixé à 35 ans. La Chambre de commerce de l'Érythrée insista pour que les activités économiques de l'Érythrée fussent représentées au sein des Assemblées.

5) Questions générales

5a) "Quelles devraient être les langues officielles et les langues reconnues de l'Érythrée?"

165. A l'origine, tandis que les grands partis musulmans demandèrent que l'arabe et le tigrigna fussent langues officielles, les partis chrétiens de sympathies unionistes se prononcèrent en faveur de la langue tigrigna seule et affirmèrent que l'arabe était une langue utilisée uniquement dans la religion et étrangère au territoire. Il y eut également des opinions isolées, notamment une suggestion en faveur de l'adoption du tigrigna et du tigré. L'une des communautés étrangères exprima sa préférence pour l'anglais comme seconde

langue, après le tigrigna. Une autre communauté étrangère estima qu'outre les langues officielles du pays une langue européenne devrait être également langue officielle dans l'intérêt des minorités.

166. La communauté italienne et la Chambre de commerce insistèrent toutes deux pour qu'une langue européenne fût langue officielle, en plus des langues du pays, et que ce fût l'italien, dont l'emploi était généralement répandu dans le territoire. Le Cercle de l'Université d'Asmara tenait vivement à ce que l'italien fût utilisé, pour des raisons techniques, pour l'instruction dans les écoles publiques.

167. A la suite de la position adoptée par la majorité des Chrétiens à l'égard de la langue arabe, l'attitude des Musulmans subit un raidissement notable; alors qu'ils avaient à l'origine proposé que l'arabe et le tigrigna fussent langues officielles, les Musulmans rejetèrent ultérieurement le tigrigna.

168. Le Parti unioniste, toutefois, dans son mémorandum écrit, laissa ouverte une possibilité de conciliation en déclarant que "les faits et le bon sens militent en faveur de l'adoption d'une seule langue officielle en Erythrée. La question de la langue ne devrait pas constituer un facteur de division mais plutôt d'union, et le Parti unioniste forme l'espoir le plus sincère que l'on trouve un terrain d'entente acceptable pour toutes les parties". Ce parti déclara également qu'il laisserait la question de la langue à l'Assemblée pour qu'elle en décidât.

5b) "Convient-il que l'Erythrée ait un drapeau spécial?"

169. Au sujet du drapeau, l'opinion se partagea d'une manière analogue. Le Front démocratique érythréen réclama non seulement que l'Erythrée eût son propre drapeau mais encore que la Fédération eût un drapeau distinct. La Ligue musulmane de la Province-Occidentale, la Ligue musulmane indépendante ainsi que d'autres partis admirèrent que le drapeau fédéral fût celui de l'Éthiopie mais réclamèrent que l'Erythrée eût son drapeau propre. En face, le Parti unioniste, le chef par intérim de l'Église copte et un certain nombre de leurs sympathisants se montrèrent hostiles à la création d'un drapeau propre de l'Erythrée, qui serait, selon eux, contraire à l'esprit de la Fédération. Pour eux, l'Erythrée devait se placer sous le drapeau éthiopien. La même division d'opinion se manifesta au cours des consultations dans tout le territoire.

e) *Consultations avec la population dans les diverses régions du territoire*

170. Le Commissaire ne croit pas nécessaire de s'étendre sur les consultations auxquelles il a procédé dans différentes régions des cinq provinces de l'Erythrée et à Asmara avec les représentants de la population, étant donné que, d'une manière générale, elles reflétaient les vues des partis politiques. Le Commissaire avait espéré qu'il pourrait recueillir séparément les opinions des partis politiques et celles de la population en entendant les premiers à Asmara et la population au cours de ses déplacements dans le territoire. Or, il est apparu de plus en plus nettement au cours des auditions qui ont eu lieu dans les diverses provinces que la position des deux principaux groupements politi-

ques — le Parti unioniste et le Front démocratique érythréen — dominaient plus ou moins les entretiens. Il convient cependant de noter que les réunions de la Province-Occidentale et de la province de la mer Rouge ont fait exception. La Ligue musulmane de la Province-Occidentale dans la première, et la Ligue musulmane indépendante dans la seconde, ont exprimé des vues assez différentes. Il est à observer que la plupart des représentants de la population ont remis au Commissaire, au cours des réunions, des exposés écrits des opinions des divers partis politiques.

171. Sur le plateau où la plus grande partie de la population est de religion chrétienne, la majorité s'est prononcée en faveur d'une Assemblée unique élue librement par la population pour une durée de deux ans; le drapeau érythréen devait être le drapeau éthiopien et la langue officielle le tigrigna. Des opinions diverses ont été exprimées au sujet de l'organe exécutif. La majorité considérait que le chef de ce pouvoir devait être élu par l'Assemblée, mais quelques personnes voulaient, au contraire, qu'il fût soit désigné par l'Empereur, soit agréé par lui. D'une manière générale, les représentants se sont prononcés en faveur d'une représentation de l'Empereur en Erythrée. Certains voulaient attribuer à ce représentant des pouvoirs étendus, alors que d'autres voulaient qu'il fût simplement un observateur ou un conseiller. Un petit nombre de Musulmans ont appuyé ces idées.

172. La plus grande partie de la minorité musulmane du plateau et quelques Chrétiens ont demandé deux Assemblées — une Chambre des représentants et un Sénat — dont le mandat devait être de deux et cinq ans, respectivement, les deux Assemblées devant être élues librement par le peuple. Ils étaient favorables à l'élection du chef du gouvernement par l'Assemblée pour une durée de deux ans, ce chef du gouvernement devant lui-même désigner les chefs des divers ministères. La majorité des Musulmans demandait que l'arabe et le tigrigna fussent langues officielles, souhaitait pour l'Erythrée un drapeau distinct de celui de l'Éthiopie et repoussait toute ingérence de l'Empereur dans les affaires intérieures de l'Erythrée, déclarant que la présence d'un représentant de l'Empereur en Erythrée constituerait une violation de l'autonomie érythréenne.

173. Dans les basses terres — Province-Occidentale et province de la mer Rouge — où la plupart des habitants sont musulmans, la majorité s'est prononcée en sens contraire. La plupart étaient favorable à deux Assemblées, tandis qu'un petit nombre de Chrétiens défendaient l'idée d'une assemblée unique.

174. Dans la Province-Occidentale, la Ligue musulmane de la Province-Occidentale et la Ligue musulmane de l'Erythrée soutinrent dans ces consultations des opinions analogues et se prononcèrent en faveur de deux Assemblées, de l'absence d'ingérence de l'Empereur, d'un drapeau distinct pour l'Erythrée et de l'arabe comme langue officielle. Toutefois, à Keren, où il existe d'importantes colonies chrétiennes, un certain nombre de personnes partageaient les vues du Parti unioniste.

175. Dans la province de la mer Rouge, y compris Assab, les partisans de la Ligue musulmane indépendante ont exposé des vues qui se situaient à mi-chemin

entre les opinions extrêmes du Parti unioniste et du Front démocratique. En effet, s'ils ont demandé par l'intermédiaire de leurs représentants un drapeau distinct pour l'Erythrée, l'arabe comme langue officielle (dans un petit nombre de cas l'arabe et le tigrigna), et s'ils ont refusé la présence d'un représentant de l'Empereur en Erythrée, car un tel représentant n'était pas prévu dans la résolution, ils se sont prononcés en faveur d'une Assemblée unique. La Ligue musulmane de l'Erythrée a également été entendue à toutes les réunions tenues dans la province de la mer Rouge, à l'exception de celles tenues à Assab. Le Parti unioniste a présenté des opinions, au nom de la minorité, composée essentiellement de Chrétiens venus du plateau pour travailler à Massawa et de quelques Musulmans.

176. Peut-être convenait-il d'ajouter que, lors de plusieurs réunions tenues dans diverses parties du territoire, on a assisté à des manifestations individuelles de xénophobie. Certaines personnes ont également exprimé le vœu que l'Organisation des Nations Unies garantisse la Constitution ou que des observateurs des Nations Unies veillent en Erythrée à ce que l'autonomie du pays soit respectée.

177. Le Commissaire a accepté d'entendre les représentants des *deux quartiers d'Asmara* au cours de deux réunions⁴⁰ tenues au palais le 8 octobre 1951. Ces deux réunions se sont déroulées dans des conditions presque identiques à celles des réunions qui ont eu lieu dans les provinces. Il est toutefois apparu que les positions des Musulmans et des Chrétiens s'étaient durcies, peut-être parce que les entretiens d'Asmara devaient mettre fin aux consultations. Un membre de la Ligue musulmane a vivement critiqué certaines parties de l'interprétation que le Commissaire avait donnée de la résolution des Nations Unies⁴¹. Les éléments chrétiens se sont montrés très fermes sur la non-reconnaissance de l'arabe comme langue officielle. Ils ont également réclamé des pouvoirs très étendus pour l'Empereur, suggérant même qu'il devait désigner les membres du pouvoir exécutif. D'une manière générale, ces deux réunions, qui ont mis fin aux consultations, en ont constitué le point culminant et ont fait apparaître les profondes divergences d'opinion qui existaient entre les deux principaux partis politiques, dont chacun tendait à interpréter la résolution des Nations Unies dans le sens qui lui était favorable: l'indépendance de l'Erythrée ou l'union avec l'Ethiopie.

178. Si l'on veut juger équitablement de la valeur de ces consultations avec les habitants, il importe de faire remarquer l'existence de certains obstacles majeurs. Il n'a pas été facile de traduire et d'interpréter dans les langues locales des notions telles que "fédération", "autonomie" et "souveraineté", si bien que le Commissaire s'est efforcé d'éliminer ces difficultés toutes les fois qu'il l'a pu en définissant en termes concrets le sens de ces expressions.

179. De plus, bien que le Commissaire se fût borné à formuler, en termes généraux, diverses questions à titre d'exemple sur certains aspects de la Constitution à propos desquels il solliciterait des opinions, rares furent les organes ou les représentants de la popu-

lation consultés qui s'écartèrent des questions posées. Presque sans exception, les vues présentées au Commissaire se rapportèrent à l'Assemblée, à l'organe exécutif, à l'électorat, au représentant de l'Empereur, aux langues officielles et au drapeau, ces trois derniers points étant les plus controversés. En d'autres termes, il y eut une tendance très nette, de la part des personnes consultées, à concentrer leur attention sur les points signalés par le Commissaire.

Section 3. — Aspects essentiels des déclarations publiques faites par le Commissaire en Erythrée (janvier-octobre 1951)⁴²

180. Habités à recevoir des commissions d'enquête chargées de s'assurer des aspirations de la population dont elles devaient enregistrer objectivement toutes les suggestions, les Erythréens se trompèrent parfois, à l'origine, sur le caractère de la nouvelle Mission des Nations Unies. Ils crurent que le Commissaire était venu lui aussi pour les interroger sur leurs préférences quant au sort de leur pays.

181. Cette tournure d'esprit était périlleuse, l'expérience ayant montré qu'en Erythrée, du fait de l'hétérogénéité ethnique et religieuse, les divergences politiques risquaient de partager la population en groupes rivaux.

182. Le Commissaire eut donc soin d'indiquer très nettement que, les Nations Unies ayant adopté la résolution 390 A (V), il ne s'agissait plus en somme que de l'exécuter le plus rapidement possible.

183. Ainsi, et ainsi seulement, tous les partis pourraient-ils s'entendre sur la base d'une formule de compromis, fruit de négociations longues et difficiles.

184. Le Commissaire invitait donc la population à lui accorder sa confiance et sa coopération pour l'interprétation, dans un esprit d'équité, de la décision finale des Nations Unies.

185. Sans doute la résolution que l'Assemblée générale avait adoptée, relativement brève, ne constituait-elle qu'un plan d'ensemble et la raison d'être des consultations était précisément d'aider le Commissaire à préciser les choses. Toutefois, les suggestions présentées ne seraient retenues que dans la mesure où elles apparaîtraient conformes à l'esprit général du système.

186. Parmi ces idées directrices de la résolution du 2 décembre 1950, le Commissaire n'hésitait pas à placer au premier plan l'unité du peuple érythréen qui, prévalant graduellement sur la diversité des traditions, des religions et des coutumes, devait permettre à tous les Erythréens d'habiter, pour ainsi dire, une seule et même maison.

187. Par suite, le Commissaire condamnait et rejetait fermement un plan⁴³ soumis par certains partis politiques qui, malgré ses qualités techniques, eût favorisé le morcellement et la "cantonisation" du pays.

188. Il n'est que juste d'ajouter qu'en Erythrée la cohabitation pacifique des fidèles de religions diverses était, malgré des incidents isolés, une tradition sécu-

⁴⁰ A/C.44/SR.68 et SR. 69.

⁴¹ A/AC.44/L.6.

⁴² A/AC.44/R.55.

⁴³ Voir ci-dessus, paragraphe 147.

laire et que les Erythréens eux-mêmes étaient convaincus dans leur immense majorité de la possibilité d'une collaboration entre Chrétiens et Musulmans, déjà préfigurée par l'atmosphère paisible d'imposantes réunions tenues à Asmara.

189. Inversement, lorsqu'il se trouvait en présence de manifestations isolées de mauvaise volonté contre un élément quelconque de la population — s'agit-il d'étrangers — le Commissaire ne manquait pas de répondre que toute discrimination, tout esprit d'hostilité ou de réaction à l'égard des communautés étrangères, européennes ou asiatiques risqueraient d'exclure les possibilités de progrès, dans un pays relativement peu développé du point de vue de l'économie, de la technique ou de l'éducation. Les conseils et la coopération de certains étrangers, particulièrement de ceux qui, comme les Anglais ou les Italiens, se trouvaient déjà en Erythrée, ne pourraient-ils éventuellement présenter leur utilité? Bien souvent, au moment où il prenait la parole, le Commissaire avait devant les yeux les réalisations remarquables des concessionnaires, ou bien encore il venait d'utiliser lui-même les facilités qu'offre au pays le réseau de communications organisé par les Italiens. En attirant l'attention de ses interlocuteurs sur ces aspects caractéristiques de la vie érythréenne, le Commissaire ne pensait pas seulement contribuer au maintien de la bonne entente entre tous les habitants. Il avait également conscience de demeurer fidèle au souci de l'Assemblée générale de faire en sorte "que les communautés étrangères continuent à collaborer au développement économique de l'Erythrée".

190. En contrepartie, et puisque les communautés étrangères n'avaient besoin que d'une atmosphère de calme pour se livrer à leurs activités professionnelles, leur intérêt, aussi bien qu'un devoir que le Commissaire soulignait à maintes reprises, était de déployer tous les efforts pour que l'unité du peuple érythréen fût aussi parfaite et aussi solide que possible.

191. Enfin, débordant le cadre étroit de l'autonomie érythréenne, le Commissaire encourageait toute la population à considérer les Ethiopiens comme des frères, conformément au langage tenu par le représentant de l'Ethiopie à la cinquième session ordinaire de l'Assemblée générale.

192. En réponse à des manifestations isolées de certains craintes relatives à la domination possible d'un des deux partenaires de la Fédération par l'autre, le Commissaire protestait contre une inquiétude incompatible avec la bonne volonté, la confiance mutuelle et la bonne foi, qui sont l'âme même de la Fédération et sans lesquelles elle risquerait de périr.

193. C'est donc dans un esprit de profond respect pour l'Empereur d'Ethiopie, Souverain de la Fédération, et pour le principe de l'autonomie érythréenne que le Commissaire invitait les auditoires nombreux venus entendre le représentant de l'Organisation des Nations Unies à envisager l'avenir avec cet optimisme que le retour de la sécurité et l'acceptation de l'autonomie dans la Fédération par l'ensemble de la population semblaient d'ores et déjà autoriser.

Chapitre II

LA REDACTION DU PROJET DE CONSTITUTION

Section 1. — Discussions préliminaires à Genève avec le premier groupe de juristes. Enoncé par le groupe de principes généraux (23 novembre-20 décembre 1951)

194. Bien que le Commissaire et le Gouvernement de l'Éthiopie fussent tombés d'accord sur la plupart des questions⁴⁴, leurs vues différaient encore sur un important problème de fond. Se référant aux paragraphes 1 et 2 de la résolution, le Gouvernement de l'Éthiopie, faisant état du fait que la résolution qualifiait l'Érythrée d'unité autonome et non d'État, soutenait que l'Empereur devait exercer certains pouvoirs en Érythrée. En effet la Fédération était établie sous la souveraineté de la Couronne éthiopienne. Par suite le Gouvernement de l'Éthiopie assumait des obligations d'ordre international du chef de l'Érythrée et il avait en outre l'obligation de préserver l'intégrité de la Fédération. Cela n'était possible que si le Gouvernement fédéral était à même d'exercer un certain contrôle sur le Gouvernement érythréen.

Le Commissaire contestait cette interprétation. Il relevait que les paragraphes 1 et 2 de la résolution prévoyaient l'institution d'un Gouvernement érythréen composé de trois pouvoirs et que, partant, il devait être complètement distinct du Gouvernement fédéral. De plus, le paragraphe 12 de la résolution spécifiait que la Constitution de l'Érythrée devait être basée sur les principes démocratiques, ce qui impliquait que les pouvoirs devaient émaner du peuple érythréen.

195. Le Commissaire estima cependant qu'avant de décider il devait prendre l'avis d'experts qualifiés et impartiaux. Il pria donc le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies de constituer un groupe de juristes auxquels il demanderait leur opinion sur les divergences de vues subsistant encore entre le Gouvernement de l'Éthiopie et lui-même. Le 7 novembre 1951 le Commissaire quittait Asmara pour Genève où, assisté de son conseiller juridique, il prit contact avec un groupe de trois experts choisis pour leur expérience en droit constitutionnel et en droit international.

196. Le 23 novembre 1951, à la première réunion du groupe, destinée à l'élaboration de son programme de travail, il fut décidé que le groupe devait tout d'abord donner au Commissaire une opinion sur les interprétations, différentes et même opposées, de la résolution des Nations Unies, en présence desquelles le Commissaire s'était trouvé dans l'accomplissement de son mandat. Mais, avant de prendre position sur les problèmes juridiques en face desquels le Commissaire se trouvait directement placé, le groupe décida qu'il lui fallait d'abord examiner les questions de droit international que soule-

vait la résolution des Nations Unies et qui étaient étroitement liées aux problèmes de droit constitutionnel.

197. De libres débats eurent lieu, auxquels le Commissaire assista, et le groupe était arrivé à un accord complet avant le 25 décembre 1951. Les vues du groupe, qui confirmaient de mainte façon la justesse des vues du Commissaire en ce qui concernait son mandat, se trouvent résumées dans les paragraphes ci-dessous.

198. La première question examinée par le groupe de juristes était de savoir si la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies créait des obligations juridiques à la charge des Membres de l'Organisation des Nations Unies, et spécialement des États intéressés. Le groupe est arrivé entre autres aux conclusions suivantes:

1) La recommandation de l'Assemblée générale lie les quatre grandes Puissances parties au Traité de paix avec l'Italie, puisque, dans ledit Traité, elles ont convenu d'accepter cette recommandation.

2) Les gouvernements qui ont voté en faveur de la résolution ont l'obligation morale et politique de s'y conformer; s'ils ne s'y conformaient pas, ils se déjugeraient et ils compromettraient la bonne marche des affaires internationales; ils ne sont cependant pas juridiquement liés du simple fait de ce vote car, pour tous les Membres de l'Organisation des Nations Unies, la résolution de l'Assemblée générale formule simplement une recommandation.

3) Si l'Éthiopie refusait de ratifier l'Acte fédéral ou la Constitution adoptée par l'Assemblée érythréenne, toute la question relative au règlement du sort de l'Érythrée devrait revenir devant l'Assemblée générale. De là l'importance de l'obligation, déjà mentionnée au point *b* de l'alinéa 1 du paragraphe 20 du présent rapport, de consulter le Gouvernement de l'Éthiopie pour la préparation du projet de Constitution.

199. Le groupe de juristes s'efforça ensuite de préciser les obligations incombant au Commissaire en vertu de la résolution.

200. Il considéra la question de la valeur à attribuer au préambule de la résolution. Il estima que le préambule comportait à la fois: *a*) des déclarations de principe auxquelles on pourrait se référer pour fixer le sens et la portée de la résolution, et *b*) des règles formelles qui ont une valeur égale à celle des clauses du dispositif de la résolution, alors même qu'elles ne seraient pas reproduites ou développées par ce dispositif. Ces règles formelles sont exposées et commentées au chapitre II (section 4, sous-section B) du présent rapport qui indique de quelle manière elles ont été introduites dans la Constitution.

201. En ce qui concerne l'application de la résolution de l'Assemblée générale après la mise en vigueur de

⁴⁴ Voir ci-dessus, paragraphes 81, 82 et 85 à 90 inclus.

l'Acte fédéral et de la Constitution érythréenne, le groupe a exprimé le point de vue suivant : s'il est vrai que lorsque l'Acte fédéral et la Constitution de l'Erythrée seront entrés en vigueur, la mission confiée à l'Assemblée générale par le Traité de paix avec l'Italie serait remplie et que le sort de l'Erythrée devrait être considéré comme réglé, il ne s'ensuit pas que l'Organisation des Nations Unies ne pourrait plus connaître à aucun titre de la question érythréenne. L'Acte fédéral et la Constitution de l'Erythrée resteraient fondés sur la résolution des Nations Unies et cet Acte international conserverait toute sa valeur. Dans ces conditions, s'il était nécessaire soit de réviser soit d'interpréter l'Acte fédéral, l'Assemblée générale, qui est l'auteur de l'Acte, aurait seule qualité pour prendre une décision. De même, si l'Acte fédéral était violé, l'Assemblée générale pourrait être saisie du cas.

202. La question de l'identité de l'Empire d'Ethiopie dans ses rapports avec l'établissement d'un Gouvernement fédéral fut examinée, et l'opinion du groupe fut que, sur le plan international, il n'y aurait pas une nouvelle personne juridique constituée par l'Union fédérale qui remplacerait l'Ethiopie ou qui existerait à côté d'elle.

203. Le groupe étudia les dispositions de l'Acte fédéral concernant le Gouvernement fédéral et convint que l'interprétation juridique de la "souveraineté" de la Couronne d'Ethiopie ne pouvait conduire à changer l'ordre des compétences respectives de la Fédération et de l'Erythrée établi par les paragraphes 2 et 3 de la résolution.

204. Le terme "souveraineté", en même temps qu'il sert à affirmer l'unité formelle de la Fédération, implique que les actes émanant du Gouvernement fédéral pourront être accomplis au nom de l'Empereur. Il ne préjuge pas l'étendue des pouvoirs de l'Empereur sur le plan fédéral, pouvoirs qui seront fixés par la loi fédérale en conformité avec l'Acte fédéral. Le Gouvernement fédéral pourra évidemment entretenir des services fédéraux en Erythrée.

205. Le groupe de juristes estima que la disposition du paragraphe 3 de la résolution, selon laquelle le Gouvernement fédéral aura le pouvoir de maintenir l'intégrité de la Fédération, ne signifiait pas que le Gouvernement fédéral pourrait décider seul du problème des compétences respectives de la Fédération et de l'Erythrée. Autrement, on ne serait plus en présence d'une véritable Fédération. Ils admirent que le respect de la compétence de chacune des parties ne pourrait être effectivement assuré que par l'établissement d'une Cour fédérale, indépendante à la fois du Gouvernement fédéral et du Gouvernement érythréen, et qui serait chargée de résoudre leurs différends. Cependant, ils tombèrent d'accord que cette clause permettrait au Gouvernement fédéral de prendre les mesures nécessaires pour maintenir l'intégrité de la Fédération en cas de troubles, de révolution ou de sécession en Erythrée. Cette intervention, néanmoins, ne serait justifiée que si le Gouvernement de l'Erythrée ne pouvait ou ne voulait faire face à ces situations.

206. Abordant les dispositions de l'Acte fédéral qui concernent les droits de l'homme et les libertés fondamentales, le groupe a conclu que, puisqu'en vertu du paragraphe 12 de la résolution il y avait une obligation pour le Commissaire d'inclure les dispositions du paragraphe 7 dans la Constitution, les règles énoncées dans

ce dernier paragraphe auraient une double valeur, car elles seraient un élément non seulement du droit constitutionnel fédéral mais encore du droit constitutionnel érythréen. De plus, on a pensé que, puisque ces règles faisaient partie de l'Acte fédéral, il ne serait pas possible de les changer au moyen d'une simple révision de la Constitution. Elles ne pourraient faire l'objet d'une révision constitutionnelle que si, au préalable, l'Acte fédéral avait été révisé.

207. En ce qui concerne la question de savoir si l'énumération des droits de l'homme au paragraphe 7 de l'Acte fédéral était limitative, le groupe a conclu que la négative n'était pas douteuse et que le Commissaire pouvait formuler dans le projet de Constitution d'autres droits de l'homme que ceux que prévoyait la résolution.

208. La question de savoir si l'on pouvait insérer dans la Constitution des dispositions concernant la sauvegarde des institutions, traditions, religions et langues des habitants de l'Erythrée fut examinée.

209. Bien que cette sauvegarde ne rentrât pas dans le cadre des droits de l'homme, on remarqua que les deux questions avaient entre elles d'étroits rapports. Puisqu'il avait déjà été reconnu que certaines dispositions du préambule, et notamment celle qui a trait à la sauvegarde des institutions, traditions, religions et langues, devaient être considérées comme ayant la même valeur que les recommandations du dispositif de la résolution, le groupe a pensé que ladite disposition ne pourrait produire d'effets que si l'on reconnaissait aux différents éléments de la population érythréenne des droits spéciaux. Mais, à la différence d'un régime de protection des minorités, ce système aurait une portée plus large, étant établi au bénéfice de tous les éléments de la population de l'Erythrée.

210. Une étude spéciale fut aussi consacrée aux principes sur lesquels serait fondée la Constitution érythréenne, à savoir l'autonomie de l'Erythrée et de la démocratie. Spécialement en ce qui concerne les principes démocratiques, la résolution dispose que la Constitution serait fondée sur ces principes, mais ne les définit pas. Ils n'avaient, de plus, donné lieu à aucun débat au cours des travaux préparatoires. Toutefois, il est universellement reconnu que la démocratie repose sur deux fondements : le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales d'une part, et le gouvernement du peuple par le peuple d'autre part.

211. Enfin, le groupe a estimé que si le Gouvernement de l'Erythrée désirait obtenir l'assistance technique dans le cadre d'une compétence que l'Acte fédéral réserve à l'Erythrée, il devrait s'adresser au Gouvernement fédéral par le canal duquel l'Organisation des Nations Unies ou les institutions spécialisées seraient saisies.

Section 2. — Communication au Gouvernement de l'Ethiopie des principes généraux énoncés par le premier groupe de juristes

212. Dans l'esprit de ses relations cordiales avec le Gouvernement de l'Ethiopie, le Commissaire, en janvier 1952, transmet le rapport du groupe à la délégation de l'Ethiopie à la sixième session ordinaire de l'Assemblée générale, pour l'information de son gouvernement, en indiquant que ce rapport avait pour objet d'aider le Commissaire pour la rédaction de la Constitution.

213. En mars 1952, le Ministre des affaires étrangères d'Ethiopie remit sur ce sujet au Commissaire à Asmara un mémorandum dont l'essentiel a été résumé comme suit.

214. Commentant le rapport du groupe de juristes, le Ministre des affaires étrangères a fait observer que, puisque ce rapport, représentant un ensemble d'avis fournis à titre consultatif, avait été préparé exclusivement à l'usage du Commissaire des Nations Unies, le Gouvernement éthiopien, bien que se trouvant sur de nombreux points en désaccord avec ce rapport, se bornerait à exposer ses vues au sujet de celui-ci et s'abstiendrait de formuler des réserves expresses. Si, toutefois, ce rapport recevait un caractère ou une publicité officiels, ce gouvernement se trouverait dans l'obligation de formuler des réserves et de demander pour son point de vue la même publicité.

215. En particulier, des doutes ont été exprimés sur le point de savoir si les juristes avaient, d'une façon quelconque, compétence soit pour émettre des opinions au sujet de questions qui ne concernent pas exclusivement des matières de droit constitutionnel se posant à propos de la Constitution érythréenne, soit pour émettre des avis sur des points ayant exclusivement trait à la juridiction fédérale.

216. D'autres remarques ont porté sur les précédents en matière de droit constitutionnel que les juristes avaient cités ou qu'ils avaient omis. Enfin, le Ministre des affaires étrangères a élevé une objection des plus catégoriques contre ce qui paraissait être un essai de la part des juristes de se servir du problème des amendements éventuels à la Constitution érythréenne ou à l'Acte fédéral pour exposer une thèse fort partielle tendant à assujettir un Etat Membre de l'Organisation des Nations Unies, en l'espèce l'Ethiopie, à une servitude perpétuelle envers cette organisation. Le fait que la jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale citée par les juristes se restreignait au domaine des mandats ne pouvait que renforcer cette conclusion.

217. Le Ministre des affaires étrangères a indiqué que la résolution adoptée le 2 décembre 1950 par les Nations Unies ne constituait pas une offre d'un contrat par lequel l'Ethiopie accepterait de transiger sur sa souveraineté en contradiction avec les dispositions de cette même résolution qui prévoient le respect de "la Constitution, des institutions, des traditions, ainsi que du statut international et de l'identité de l'Empire d'Ethiopie". Cette résolution était en réalité une recommandation que les quatre grandes Puissances devaient appliquer si les membres de la Fédération étaient d'accord pour accepter la solution proposée. Une preuve à cet égard se trouvait dans le fait qu'en vertu du Traité de paix avec l'Italie il s'agissait d'une recommandation ne s'adressant qu'aux quatre grandes Puissances, qui seules avaient qualité pour prendre des mesures en la matière. Egalement probant à cet égard était le fait que la recommandation, d'après ses propres termes, ne serait d'aucun effet si elle n'était pas formellement adoptée et ratifiée par les deux parties à la Fédération, conformément au principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Une fois qu'elles auront exécuté la résolution des Nations Unies, les quatre grandes Puissances ne conserveront plus de juridiction sur l'Erythrée, et c'est ainsi que dès l'entrée en vigueur de la Fédération, l'Administration britan-

nique devrait se retirer complètement du territoire et le Gouvernement britannique devrait cesser d'exercer le moindre contrôle sur celui-ci. Cela étant, l'Organisation des Nations Unies, qui, aux termes du Traité de paix, ne pouvait qu'adresser une recommandation aux quatre grandes Puissances, ne pourrait avoir des pouvoirs plus considérables ou une juridiction d'une durée plus longue que ceux des quatre grandes Puissances elles-mêmes.

218. D'autre part, il fallait voir dans les dispositions stipulant expressément que la recommandation devait être adoptée et approuvée par les deux parties à la Fédération une application du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Affirmer que ces parties à la Fédération n'avaient pas qualité pour apporter, d'un commun accord, des amendements nécessaires à l'Acte fédéral ou à la Constitution érythréenne et qu'elles doivent en toute occasion accepter le veto des Nations Unies, ce serait violer ce même principe. Aucun règlement et aucun rajustement n'ont de valeur morale ou juridique s'ils ne sont intervenus par la voie d'un accord libre entre les parties directement intéressées. Cette opinion quant au pouvoir des deux parties à la Fédération d'apporter des amendements avait été clairement exprimée par les délégations des Etats-Unis d'Amérique et de la Turquie, qui figuraient parmi les auteurs du projet de résolution lorsque celui-ci fut présenté à l'Assemblée générale des Nations Unies, ce que les juristes ont cru préférable de ne pas mentionner.

219. En dernier lieu, le Ministre des affaires étrangères a indiqué que, dans l'hypothèse où il se serait agi d'imposer une servitude quelconque à un Membre de l'Organisation des Nations Unies ou encore d'empiéter sur sa souveraineté, il eût fallu le dire en des termes clairs et précis. Or, dans le cas actuel, bien au contraire, toute tentative pour imposer une servitude à un Membre de l'Organisation des Nations Unies se heurterait immédiatement aux termes précis de la résolution du 2 décembre 1950 prévoyant le respect "de la Constitution, des institutions, des traditions, ainsi que du statut international et de l'identité de l'Empire d'Ethiopie".

220. Le Ministre des affaires étrangères a déclaré que de toute évidence le simple fait pour les Nations Unies d'adopter une recommandation au sujet d'un des Membres, ou du territoire d'un des Membres, de cette organisation, ne pouvait suffire à créer une servitude grevant à perpétuité ce Membre. Admettre une telle thèse, ce serait admettre que les diverses résolutions des Nations Unies, qui recommandent des solutions pour certains différends où se trouvent impliqués des Membres de l'Organisation, ou qui prévoient l'octroi d'une assistance technique à des Membres, créent des droits permettant d'exercer à perpétuité une juridiction sur ces Membres.

221. Le Ministre des affaires étrangères a tenu à préciser que l'argumentation qui précédait ne portait pas exclusivement sur le problème érythréen mais avait également trait aux questions de principe plus vastes de la souveraineté nationale, de l'indépendance et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et que ses remarques à cet égard ne signifiaient pas que le Gouvernement impérial éthiopien, ou le Gouvernement fédéral, se proposerait d'apporter des changements dans la Fédération, dans l'Acte fédéral ou dans la Constitution de l'Erythrée, une fois que ces instruments auraient été ratifiés par Sa Majesté impériale.

222. Le reste du mémorandum mentionné ci-dessus se référant aux vues du groupe telles qu'elles se trouvent reflétées dans certains projets d'articles de la Constitution, il a paru plus approprié d'en traiter ultérieurement à la section relative aux consultations⁴⁵ qui ont eu lieu avec le Gouvernement de l'Éthiopie sur la base du projet provisoire et du troisième projet de Constitution du Commissaire.

Section 3. — Préparation d'un projet provisoire de Constitution en consultation avec le second groupe de juristes (janvier-février 1952)⁴⁶

223. A l'ouverture de la session du deuxième groupe de juristes, qui devait collaborer à la rédaction du texte même du projet de Constitution, le Commissaire attirera l'attention des experts sur les caractéristiques essentielles de la population à laquelle était destiné le texte qu'il s'agissait d'élaborer.

224. En premier lieu, cette population n'avait pas encore eu l'occasion de se gouverner elle-même et manquait par suite de l'expérience qui ne peut venir qu'avec la pratique des institutions libres. Or, cette inexpérience relative des Érythréens imposait, de la part de ceux qui rédigeraient la Constitution, une clarté et une simplicité d'autant plus grandes que le système de la Fédération, complexe et nuancé, était de nature à embarrasser des citoyens plus mûrs.

225. Le Commissaire signalait donc au groupe de juristes la nécessité, d'une part, de s'appuyer sur les traditions existantes et, d'autre part, dans un esprit de progrès, de rédiger un texte qui, sans être trop long, eût une valeur éducative. Cela supposait qu'à côté de règles précises et concrètes, la Constitution comportât l'énoncé de certains principes.

226. En second lieu, comme tous les organes qui s'étaient rendus en Érythrée avaient pu le constater, la population de l'Érythrée était hétérogène, du triple point de vue ethnique, religieux et linguistique. Les Nations Unies s'étaient toutefois prononcées en faveur d'une solution impliquant que les différents groupes, communautés étrangères comprises, feraient partie d'une même unité politique. La Constitution devait donc faciliter cette cohabitation pacifique et harmonieuse en évitant soigneusement toute occasion de conflit entre les différents éléments de la population, particulièrement dans le domaine religieux.

227. Enfin, dans l'intérêt même de la Fédération nouvelle, l'autonomie de l'Érythrée devait être à même de fonctionner dans des conditions qui répondissent aux intentions de l'Assemblée générale. Il s'agissait également de déterminer dans quelle mesure une interprétation fidèle de la résolution du 2 décembre 1950 permettrait de tenir compte des désirs et des préoccupations légitimes du Gouvernement de l'Éthiopie, lui-même si étroitement associé à la nouvelle entreprise dont il contribuerait, dans une large mesure, à assurer le succès.

⁴⁵ Chapitre II, section 4, sous-section B.

⁴⁶ Dans cette section, on s'est référé, pour toutes les citations et le numérotage des articles, au premier projet de Constitution (texte adopté en première lecture). Voir le document A/AC.44/L.20.

A. — PRÉAMBULE DU PROJET DE CONSTITUTION

228. La ferveur religieuse étant un trait commun à tous les éléments de la population érythréenne, une invocation à Dieu fut insérée au préambule du projet de Constitution. Comme toutefois les divers éléments de la population avaient des religions différentes, cette invocation fut faite en termes généraux et, d'autre part, un appel fut adressé à la "collaboration fraternelle"⁴⁷ de tous ces groupes religieux et ethniques.

229. Par ailleurs, le préambule évoquait le fait que les Nations Unies, avec sollicitude et impartialité, avaient mûrement étudié la question de l'Érythrée et qu'une résolution de l'Assemblée générale était à l'origine de l'établissement d'une Fédération. Enfin, il indiquait les conditions (régime démocratique, respect de tous les éléments de la population et participation des communautés étrangères au développement économique) dans lesquelles devait se faire cette association politique et économique de l'Érythrée et de l'Éthiopie sous le souveraineté de la Couronne d'Éthiopie.

B. — ADOPTION ET RATIFICATION DE L'ACTE FÉDÉRAL

230. Le paragraphe 12 de la résolution 390 A (V) prévoyait que la Constitution devrait comprendre "des dispositions adoptant et ratifiant l'Acte fédéral au nom du peuple érythréen". En présence de cette disposition impérative de l'Assemblée générale, la seule question qui se posait était de savoir s'il suffisait de prévoir dans la Constitution cette adoption et cette ratification de l'Acte fédéral — qui impliquaient naturellement l'engagement de respecter cet Acte — ou s'il valait mieux rédiger un paragraphe spécial qui spécifie cet engagement (article premier).

C. — STATUT DE L'ÉRYTHRÉE

231. L'idée essentielle qui inspirait cette partie de la Constitution était en somme celle d'une réciprocité de droits et de devoirs. Tout en reproduisant les dispositions de l'Acte fédéral relatives à l'existence et aux attributions d'une unité autonome (articles 3 et 4) aux limites territoriales bien définies (article 2), elle exprimait l'obligation, pour le peuple érythréen, de respecter scrupuleusement les dispositions de cet Acte (article 1, paragraphe 2), de ne pas entraver la circulation des personnes et des marchandises à l'intérieur de la Fédération (article 7), d'assumer sa part des dépenses fédérales (article 8, paragraphe 1) et, à cet effet, de répartir et de percevoir les impôts fédéraux (article 8, paragraphe 2).

232. Une liste non limitative des matières rentrant dans la compétence de l'Érythrée fut également insérée dans le projet. Il apparaissait en effet que cette énumération, en rendant pour ainsi dire plus tangible l'autonomie érythréenne, serait de nature à éviter certaines craintes ou malentendus (article 5).

D. — LA REPRÉSENTATION DE L'EMPEREUR EN ÉRYTHRÉE

233. L'existence d'un représentant de l'Empereur en Érythrée se trouvait consacrée dans l'article 9 du projet.

234. Le texte a distingué nettement entre les deux catégories de fonctions qui pouvaient être accordées à cette personnalité.

⁴⁷ Paragraphe 6 du préambule.

235. Au premier groupe — Fonctions honorifiques ou de caractère formel — correspondaient les articles 10 (Rang du Représentant de l'Empereur), 11 (Serment des membres de l'exécutif) et 12 (Ouverture des sessions de l'Assemblée, tandis que l'article 13 (Négociations avec le Gouvernement de l'Erythrée)) s'inspirait clairement de l'avis du premier groupe de juristes, selon lequel l'institution du Représentant de l'Empereur pourrait favoriser le règlement des questions présentant un intérêt commun pour la Fédération et l'Erythrée.

E. — RÉGIME DÉMOCRATIQUE DE L'ÉRYTHRÉE

236. Les articles 14 et 15 d'une part (Principes du gouvernement démocratique et respect des droits de l'homme), et 17 d'autre part (Régime de droit), se complétaient et se renforçaient mutuellement. Il est vrai que les deux premiers pouvaient paraître suffisants pour faire passer dans la Constitution les dispositions de la résolution relatives aux principes du gouvernement démocratique (paragraphe 12), cependant que les droits de l'homme et libertés fondamentales étaient traités plus en détail au chapitre suivant.

237. Toutefois, l'article 17 apparaissait comme une précaution supplémentaire et, pour ainsi dire, comme l'aspect négatif des mêmes droits et principes. Si les pouvoirs ou agents publics outrepassent leur autorité ou s'attribuent eux-mêmes certaines fonctions et commettent des illégalités, un gouvernement perd bien évidemment son caractère démocratique pour revêtir celui d'un pouvoir arbitraire. Du même coup, les droits de l'homme se trouvent naturellement en péril. Le groupe a pensé néanmoins qu'il valait mieux se montrer explicite. L'article 17 exprima donc de façon plus claire un aspect essentiel du gouvernement démocratique et constitue un avertissement utile.

238. Enfin, l'article 16, relatif aux élections, illustre de façon frappante le souci de ne pas s'opposer systématiquement aux coutumes, mais au contraire de les utiliser dans la mesure où elles sont compatibles avec le principe du gouvernement démocratique stipulé dans la résolution. D'une part, en effet, la possibilité de procéder à des élections indirectes, conformément aux traditions des tribus et districts, était implicitement maintenue et, d'autre part, l'on précisait que la démocratie ne pouvait exister sans des élections libres et loyales.

F. — LES DROITS DE L'HOMME ET LES LIBERTÉS FONDAMENTALES

239. La rédaction du projet posait deux questions :

1) Celle de l'incorporation littérale des règles inscrites au paragraphe 7 de la résolution ;

2) Celle de l'insertion dans le texte de dispositions complémentaires de celles qui sont inscrites dans la résolution.

240. Le projet affirma d'abord que, les dispositions du paragraphe 7 faisant "partie intégrante de la Constitution érythréenne" (article 18, paragraphe 1) il convenait de les reproduire littéralement (article 18, paragraphe 2) dans le projet de Constitution.

241. S'agissant des développements à apporter au texte de la résolution, et tenant compte des réalités érythréennes, le texte avait inclu les dispositions suivantes :

1) *Personnalité juridique*

Aspects concrets du principe du respect de l'individu et tant que personne juridique, indépendamment de son appartenance à un groupe (article 19).

2) *Interdiction de certaines peines*

L'article 20, qui concerne les atteintes à la personne physique, reproduisit l'article 5 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

3) *Droit de circuler librement*

L'article 21 reproduisit le paragraphe 1 de l'article 13 du même texte.

4) *Libertés de conscience et religieuse, non-discrimination, personnalité juridique des cultes et enseignement religieux*

Dans un pays comme l'Erythrée, où le sentiment religieux de la population est profond, la coexistence pacifique des différents cultes était la condition même de la concorde entre les citoyens. Il fallut donc à la fois donner aux différents cultes et ordres religieux un statut régulier et une protection solide (articles 23 et 24) et, puisque la diversité des religions était un élément caractéristique de la réalité sociale érythréenne, respecter la liberté et la conscience de tous les citoyens (articles 22 et 25).

5) *Liberté d'opinion*

Cet article, qui reproduisait en particulier l'article 19 de la Déclaration, tout en faisant usage d'une formule générale ("par quelque moyen que ce soit") a précisé utilement le membre de phrase "droit à la liberté d'opinion et d'expression" que l'on trouve à l'alinéa d du paragraphe 7 de la résolution (article 26).

6) *Enseignement*

Cet article, comme celui qui concerne le système électoral, est un de ceux où a prévalu le plus clairement la nécessité de concilier les aspirations idéalistes modernes (instruction gratuite et obligatoire) avec les réalités locales et le souci d'un progrès raisonnable et graduel (article 27).

7) *Liberté syndicale*

Les différents partis érythréens fondés à l'occasion de débats d'ordre constitutionnel ou même international (avenir de l'Erythrée) n'étaient de ce fait pas orientés vers les préoccupations sociales. Toutefois, l'importance objective du problème a paru mériter l'insertion d'un article spécial (article 28).

8) *Devoirs des individus*

C'est une question débattue depuis longtemps de savoir si la proclamation des droits de l'homme ne devrait pas avoir pour contrepartie une "Déclaration des devoirs". L'article 29 répondait à une préoccupation de cet ordre, qui avait d'ailleurs trouvé son expression dans l'article 29 de la Déclaration.

G. — DROITS SPÉCIAUX DES DIVERS ÉLÉMENTS DE LA POPULATION

242. Dans la rédaction du projet relatif aux droits spéciaux on se basa sur les principes suivants :

1. Il doit être admis, selon une jurisprudence établie, que certaines dispositions qui figurent au préambule de la résolution ont la même valeur que les dispositions qui figurent dans le corps même de la résolution : c'est le cas notamment pour la clause du préambule relative au respect des institutions, traditions, religions et langues des habitants, non reproduite dans le dispositif de la résolution.

2. Cette clause doit donc être respectée⁴⁸.

3. La meilleure manière d'en assurer le respect, étant donné que cette sauvegarde dépend du Gouvernement érythréen, est de prévoir des garanties à ce sujet dans la Constitution érythréenne.

243. Sur ces bases les dispositions suivantes furent prévues :

1) Statut personnel

a) Il a paru d'autant plus indispensable de faire état de cette question qu'elle ne figurait pas parmi celles dont traitait le projet de résolution soumis à l'Assemblée générale des Nations Unies par la délégation du Royaume-Uni au sujet des dispositions économiques et financières relatives à l'Erythrée⁴⁹.

b) L'esprit dans lequel l'article 30, comme du reste l'article 27 sur l'enseignement, a été rédigé était, sans fermer la porte à une évolution possible, d'assurer le respect du statut personnel, élément d'une liberté dont tous les groupes de la population étaient habitués à bénéficier. En somme, cet article ne constituait en aucune manière une innovation en Erythrée et ne tendait en aucun cas à autoriser l'établissement de tribunaux soustraits à la juridiction du Gouvernement de l'Erythrée.

2) Statut réel

Il fut convenu qu'il ne fallait pas exclure la possibilité d'une évolution ultérieure. Mais il a paru aux rédacteurs de l'article 31 que les régimes établis par la coutume ou la législation étaient av.ignes de protection dans ce domaine que dans celui du statut personnel, si l'on voulait que les différents groupes de la population puissent bénéficier effectivement de la protection prévue au préambule de la résolution.

3) Respect des droits patrimoniaux acquis

Le texte s'inspira de la clause du préambule de la résolution relative au développement économique de l'Erythrée. Il s'agissait de formuler des dispositions qui correspondent à celles du projet de résolution du Royaume-Uni, dont les principes devaient s'inscrire dans la résolution 530 (VI) de l'Assemblée générale du 29 janvier 1952 sur les dispositions économiques financières relatives à l'Erythrée (article 32).

4) Langues

a) Pour résoudre cette question délicate, qui avait soulevé au moment des consultations de sérieuses controverses, il était nécessaire de tenir compte des exigences suivantes : a) du point de vue social, maintenir la concorde et l'unité érythréenne ; b) du point de vue juridique, s'en tenir au texte de la résolution ; c) du point de vue pratique, respecter l'usage établi ; et d) du point de vue administratif, ne pas compliquer indûment l'organisation et le fonctionnement des services.

b) Du point de vue social, en raison des divergences de vues que les consultations avaient permis de déceler parmi la population, il apparut nécessaire de ménager la possibilité d'une conciliation ultérieure entre les thèses opposées. La solution apportée à la question de l'Erythrée ayant elle-même le caractère d'un compromis, une bonne volonté mutuelle devait permettre de trouver des solutions intermédiaires à chaque problème particulier. Il fut donc décidé de poser purement et simplement au

paragraphe 3 de l'article 33 le problème de la langue ou des langues officielles ou subsidiaires, et de laisser le soin de le résoudre à l'Assemblée érythréenne elle-même.

H. — DISPOSITIONS DÉTAILLÉES

1) Citoyenneté érythréenne

244. Les qualifications requises ne se confondaient pas avec les conditions posées pour l'électorat. En effet la citoyenneté, contrairement à l'électorat, ne dépendait d'aucune considération d'âge ni de sexe, et, de plus, les ressortissants de la Fédération qui n'étaient pas citoyens érythréens pouvaient, à certaines conditions, être électeurs.

2) Emblèmes de l'Erythrée

245. Le Commissaire avait pu constater que cette question était vivement controversée. Dans un esprit de conciliation, tant vis-à-vis du Gouvernement de l'Ethiopie que des groupes opposés de la population, il a été décidé de soumettre le problème à la future assemblée érythréenne (article 35).

3) Ratification de l'Acte fédéral. Promulgation de la Constitution. Transmission des pouvoirs

246. Conformément au souci constant d'éviter de traiter des matières fédérales dans le projet de Constitution, le problème de la ratification de l'Acte fédéral n'y fut pas abordé.

247. On considéra aussi que la promulgation de la Constitution pouvait, dans l'esprit de la résolution, être faite par l'Autorité chargée de l'administration après que les conditions stipulées au paragraphe 1 de la section A de la résolution seraient remplies.

248. D'autre part, compte tenu des problèmes pratiques que posait à l'Administration britannique la transmission des pouvoirs à une autorité légalement constituée, et du fait que la résolution 390 A (V) ne stipulait pas la simultanéité absolue des deux événements — ratification de la Constitution (paragraphe 13) et transmission des pouvoirs (paragraphe 14) — les rédacteurs ont conçu une disposition relative à la période qui pourrait s'écouler entre l'entrée en vigueur de la Constitution et le moment où la transmission des pouvoirs serait achevée.

4) Lois d'application complémentaires de la Constitution

249. Soucieux d'aider dans sa tâche l'Assemblée érythréenne, le Commissaire était disposé à lui apporter son concours pour l'élaboration de lois d'application complémentaires de la Constitution. Le groupe s'est d'autre part souvenu que les lois d'application constituaient une pratique générale, utile, voire indispensable.

250. Cette manière de procéder permet de rédiger une Constitution plus brève et de réserver à des lois, susceptibles d'être modifiées sans recourir à la procédure de révision constitutionnelle, la mise en œuvre des principes généraux posés dans la Constitution.

5) Maintien de la législation lors de la mise en vigueur de la Constitution

251. L'article 38 a été rédigé d'autant plus aisément que le maintien en vigueur des lois et règlements antérieurs, lors de l'entrée en vigueur de la Constitution (paragraphe 1), s'appuyait sur de nombreux précé-

⁴⁸ A/AC.44/SC.1/R.1.

⁴⁹ Voir la résolution 530 (VI) adoptée le 29 janvier 1952 par l'Assemblée générale.

dents constitutionnels, et répondait à la nécessité absolue d'assurer la continuité du mécanisme juridique et administratif. Le cas de contradiction des lois et règlements antérieurs avec la Constitution a été prévu au paragraphe 2.

6) *Maintien en fonctions des fonctionnaires*

252. Le groupe a pensé que la continuité des services administratifs et judiciaires n'était pas moins indispensable que celle du fonctionnement de l'appareil juridique (article 39).

7) *Durée du mandat de l'Assemblée constituante*

253. L'article 40 a répondu essentiellement à des préoccupations d'ordre politique et au souci d'éviter toute cause de discordance entre les Érythréens ou même d'agitation partisane, ou simplement toute préoccupation qui puisse distraire les citoyens de tâches plus urgentes.

8) *L'électorat*

254. Cependant que l'alinéa *a* de l'article 41, conformément à la pratique normale dans les fédérations, permet aux Éthiopiens résidant en Érythrée d'y voter, et que l'on a cherché à intéresser les jeunes générations à la vie politique (âge relativement bas de l'électorat selon l'alinéa *c*), la définition des incapacités était laissée à la loi (alinéa *d*) afin d'éviter des abus qu'un juge eût pu commettre pour des mobiles politiques.

255. On a également, en rédigeant cet article, gardé présent à l'esprit le fait que de nombreuses règles supplémentaires, comme par exemple l'interdiction du double vote, devraient être formulées dans une loi électorale ultérieure.

256. Enfin, il n'a pas paru possible, dans l'état actuel d'évolution de la population et pour des raisons d'équilibre politique entre les principaux groupes de la population, d'introduire dans le projet une clause relative au vote des femmes.

9) *Assemblée représentative du peuple érythréen*

257. Le texte a séparé les deux aspects de la compétence de l'Assemblée (article 61) de sa fonction essentielle de représentation de l'ensemble du peuple érythréen, qui est définie à l'article 42.

10) *Nombre des membres de l'Assemblée*

258. Le soin de fixer le nombre des membres de l'Assemblée étant laissé à l'Assemblée représentative, le projet se borna à présenter certaines suggestions relatives aux limites dans lesquelles il importait de se tenir (article 43).

11) *Les circonscriptions électorales*

259. La rédaction adoptée s'est prononcée en faveur du scrutin uninominal qui, de par sa nature, assure une certaine représentation des minorités, et qui avait été d'ailleurs retenu par l'Administration britannique dans son projet de proclamation sur l'élection de l'Assemblée érythréenne. Dans ce domaine encore, les auteurs du projet ont tenu à éviter toutes précisions prématurées relatives au chiffre de la population des diverses circonscriptions (article 44).

12) *Éligibilité*

260. S'il semblait légitime de demander aux candidats d'avoir résidé quelque temps en Érythrée, il a paru trop sévère d'exiger, dans l'article 45, une résidence dans la

circonscription même. D'autre part, les experts avaient devant eux, et ils ont effectivement étudié, des définitions possibles de certains cas d'inéligibilité. Toutefois, le soin de définir les causes d'inéligibilité a été finalement laissé à la loi.

13) *Les deux modes de scrutin*

261. Comme on l'a vu précédemment, l'article 16 avait été rédigé de manière telle que la possibilité de procéder à des élections indirectes ne fût pas exclue. Or, deux points de vue également fondés trouvaient leur expression au sein du groupe de juristes. En effet, le système indirect, outre qu'il présente, en quelque pays que ce soit, l'avantage de permettre aux citoyens de désigner comme délégués des personnalités mieux connues, pouvait paraître mieux adapté aux traits particuliers de la société érythréenne. On aurait donc pu théoriquement envisager l'adoption de ce système indirect dans l'ensemble du pays.

262. D'un autre côté, on pouvait soutenir pour des raisons de principe que le suffrage à un seul degré constituait une application plus rigoureuse du principe de la souveraineté du peuple.

263. Cette dualité d'opinions tenait en réalité à ce que la résolution elle-même constituait un système nuancé puisqu'elle proclamait "les principes du gouvernement démocratique" (paragraphe 12), tout en désirant que la Fédération "assure intégralement aux habitants de l'Érythrée le respect et la sauvegarde de leurs institutions" et de leurs "traditions". En conséquence, l'article 46 consacra, pour l'avenir immédiat, la dualité des systèmes.

14) *Scrutin majoritaire à deux tours*

264. L'accord se réalisa aisément au sein du groupe sur une formule (article 47).

15) *Haute Commission électorale*

265. Tout en prévoyant que cette Haute Commission et ses délégués seraient assistés de représentants de la population des diverses circonscriptions, le texte a prévu que ces commissions locales où les diverses tendances politiques seraient représentées ne devaient avoir qu'un caractère consultatif, les délégués agissant sous l'autorité impartiale de la Haute Commission elle-même (article 48).

16) *Contentieux des élections législatives*

266. L'exigence d'une majorité qualifiée — pas trop élevée toutefois — diminuait le risque d'une partialité possible du parti majoritaire. Le recours au Haut Tribunal (qui, dans le texte définitif de la Constitution, devait être dénommé Cour suprême) constituait d'autre part une garantie supplémentaire (article 49).

17) *Durée du mandat de l'Assemblée*

267. Cet article a été rédigé avec le souci de ne pas entretenir la fièvre électorale par des élections trop fréquentes. D'autre part, on pouvait penser que le renouvellement par moitié des députés déjà en fonctions, tous les deux ans par exemple, était un système qui faciliterait l'entraînement des nouveaux élus aux traditions parlementaires. Le maintien d'une variante au paragraphe 1 de l'article 50 correspond à des préoccupations diverses.

18) Sessions ordinaires

268. Il apparut préférable de prévoir deux sessions ordinaires chaque année et de préciser que l'une d'entre elles serait consacrée exclusivement à l'examen du budget (article 51).

19) Sessions extraordinaires

269. Le point de vue adopté fut que ces sessions devaient toujours être convoquées par la même autorité, en concurrence le Chef de l'exécutif. Toutefois, selon le paragraphe 2 de l'article 52, les membres de l'Assemblée pouvaient intervenir dans la procédure de convocation.

20) Les compétences générales de l'Assemblée

270. Les rédacteurs ont envisagé la possibilité de donner dans cet article une définition de la loi et du règlement. Toutefois, il a été finalement décidé de faire en sorte que cette distinction résulte du texte des articles pertinents. On a tenu d'autre part à ce que les principales fonctions de l'Assemblée fussent énumérées dans un article de caractère général (article 61).

21) Sanction des lois par le Chef de l'exécutif

271. Bien que certaines réserves eussent été exprimées à ce sujet au moment de l'établissement du texte, on a finalement conclu que le Chef de l'exécutif était mieux à même que quiconque de savoir si une loi était applicable ou non (article 63).

22) Examen et vote du budget par l'Assemblée

272. Il fallut tenir compte d'une considération de fait, à savoir que pour l'adoption du budget des retards étaient toujours possibles dans la pratique. Toutefois pour inciter le gouvernement à respecter les délais, la formule retenue prévoyait que le projet de budget révisé pourrait être considéré comme adopté si l'Assemblée ne l'avait pas voté avant le commencement de l'année fiscale (article 65, paragraphe 4).

273. D'autre part, une première rédaction avait prévu au paragraphe 3 de l'article 65 que, sur présentation du projet révisé, la discussion générale du budget pourrait être rouverte par l'Assemblée. Mais il apparut qu'il fallait éviter les lenteurs possibles d'un deuxième débat comportant à la fois des discussions générales et un examen détaillé du budget. Il a donc été précisé que ce second débat porterait, non sur l'ensemble mais sur les différents chapitres du budget. Il était nécessaire d'éviter en effet que le retard dans le vote final ne compromît la bonne marche de l'Administration.

23) Forme du budget

274. Etant donné l'importance pour les discussions dans l'Assemblée d'un cadre constant pour la présentation du budget, le projet a spécifié qu'une loi spéciale devrait intervenir pour fixer ce cadre (article 66).

24) Crédits supplémentaires

275. Pour éviter que le Chef de l'exécutif n'ait, soit à provoquer la réunion de l'Assemblée en session extraordinaire, soit à demander une autorisation au bureau de l'Assemblée, on fut amené à envisager dans le budget un fonds que le Chef de l'exécutif aurait le droit d'utiliser pour couvrir les dépenses urgentes et qui n'auraient

pu être prévues au moment de l'examen du budget, sauf à demander à l'Assemblée son approbation à posteriori. Il fut également admis que ce montant devrait être fixé à un pourcentage déterminé du budget (article 68).

25) Procédure de contrôle de l'exécutif par l'Assemblée

276. Il s'agissait d'autoriser des questions orales, qui donneraient à l'Assemblée l'occasion d'exprimer son opinion sur la politique du gouvernement (article 71).

26) Nomination du Chef de l'exécutif

277. La nomination par l'Assemblée a été d'autant plus facilement adoptée qu'il s'agissait de donner satisfaction aux vœux de la population qui, dans sa très grande majorité, s'était prononcée en faveur de ce système au cours des consultations officielles (article 73, paragraphe 1).

278. En ce qui concerne la durée du mandat du Chef de l'exécutif, la décision en a été laissée à l'Assemblée (même article, paragraphe 4).

27) Secrétaires des départements exécutifs

279. Etant donné qu'il était impossible de fixer le nombre des Secrétaires des départements exécutifs avant que fût établi le cadre de la future organisation administrative, il fut prévu au paragraphe 3 de l'article 74 qu'une loi déterminerait ce chiffre.

280. Quant au paragraphe premier du même article, il constituait un aspect essentiel du système semi-présidentiel de gouvernement, puisqu'il faisait des Secrétaires des collaborateurs nommés et destitués par le Chef de l'exécutif.

28) Incompatibilités

281. Le projet a prévu que les membres de l'Assemblée qui viendraient à exercer les fonctions de Chef de l'exécutif ou de Secrétaires de Départements exécutifs ne pourraient plus, de ce fait, exercer leur mandat et seraient remplacés par des suppléants (article 75), à propos desquels les dispositions appropriées furent ajoutées au projet de constitution (articles 44, 47, 49, 50 et 60).

29) Suppléance du Chef de l'exécutif

282. Le texte a confié au Président de l'Assemblée le soin de suppléer le Chef de l'exécutif (article 76).

30) Conseil des membres de l'exécutif

283. On a estimé utile que le Chef de l'exécutif examine la politique gouvernementale avec ses Secrétaires et recherche leurs conseils, tout en gardant le pouvoir de décision (article 79).

31) Déchéance du Chef de l'exécutif

284. Du fait même de l'étendue des pouvoirs du Chef de l'exécutif, il n'était que plus nécessaire de prévoir sa responsabilité pénale. Toutefois, le projet, dans la mise en application de ce principe, évita tout ce qui pourrait ressembler à une responsabilité politique, ou même permettre à l'Assemblée de donner à l'article 80 une interprétation abusive qui constituât une révision *de facto* des clauses instituant le régime semi-présidentiel de la Constitution.

32) *Énumération des compétences du Chef de l'exécutif*

285. Au cours de la discussion, l'attention se porta en premier lieu sur les pouvoirs de police du Chef de l'exécutif ainsi que sur la convocation par le Chef de l'exécutif des sessions de l'Assemblée. On tint d'autre part à ménager la possibilité pour l'Assemblée de nommer à certains emplois et, d'autre part, de recevoir chaque année un message du Chef de l'exécutif sur sa gestion et la situation générale de l'Erythrée. Enfin on décida que les actes du Chef de l'exécutif devaient être contre-signés par le Secrétaire du département exécutif compétent (article 81).

33) *Pouvoir du Chef de l'exécutif d'édicter des ordonnances quand l'Assemblée n'est pas en session*

286. Il fallait éviter ici de donner au Chef de l'exécutif un pouvoir inconditionnel de modifier les lois par des ordonnances dans l'intervalle des sessions: c'eût été là une immixtion dans le domaine des compétences de l'Assemblée, contraire aux principes démocratiques. Mais il fallait d'autre part éviter que l'exécutif ne fût paralysé dans l'intervalle des sessions. La rédaction soumit donc ces ordonnances, en plus de certaines conditions limitatives, au contrôle de l'Assemblée (article 82).

34) *Limitation en temps de crise de l'application de certaines dispositions constitutionnelles*

287. Le texte a subordonné l'action du Chef de l'exécutif à une autorisation préalable de l'Assemblée (article 83); il s'est inspiré à la fois de la nécessité de faire face à des circonstances exceptionnelles et de la prudence que commande le respect des principes démocratiques.

35) *Répression du banditisme*

288. Au moment de la rédaction de cet article, le Commissaire évoqua le dommage causé à l'Erythrée, particulièrement dans le domaine économique, par le banditisme qui y sévissait jusqu'à une date récente. Il fallait donc mettre à la disposition du gouvernement les moyens d'action nécessaires pour éviter le retour d'incidents de cette nature. Il fut, en conséquence, stipulé que le Chef de l'exécutif pourrait, après avoir constaté l'existence d'une situation alarmante, prendre les mesures exceptionnelles susceptibles d'y remédier. En contrepartie, ces mesures feraient ultérieurement l'objet d'un compte rendu du Chef de l'exécutif à l'Assemblée qui exercerait ainsi dans tous les cas un contrôle à posteriori (article 84).

36) *Conseil consultatif de l'Erythrée*

289. Parmi les dispositions du préambule figurait un paragraphe relatif au développement économique de l'Erythrée. Cette considération, jointe aux constatations faites par le Commissaire lui-même en Erythrée sur les besoins du pays dans le domaine de la technique moderne, explique la rédaction de l'article 85.

37) *Conditions de nomination des fonctionnaires*

290. Le texte provisoire de l'article 86 fut établi avec le souci exclusif d'assurer le fonctionnement satisfaisant des services publics de la nouvelle unité autonome. Les auteurs du projet avaient pleinement conscience que, plus peut-être que tout autre article, il gagnerait à être examiné en étroite consultation avec l'Autorité chargée de l'administration et le Gouvernement de l'Éthiopie.

38) *Collectivités locales*

291. Cet article a été rédigé en prenant particulièrement soin de ménager les institutions existantes. Le désir très marqué des habitants des diverses régions et localités de gérer leurs affaires locales devait être pris en considération. Toutefois, une accentuation de la décentralisation paraissait inopportune puisque l'esprit même de la résolution était de faire vivre tous les Érythréens, sans distinction de religion, de langue ou de groupe ethnique, au sein d'une même unité politique. En d'autres termes, lors même que la population de l'Erythrée était hétérogène à d'autres points de vue, les organes politiques étaient précisément ce que tous les éléments de la population auraient en commun: ces institutions communes devaient donc éventuellement et progressivement permettre sinon une fusion, du moins un rapprochement entre tous les habitants conscients de leurs responsabilités civiques, dans un esprit de tolérance, de bonne volonté et de dévouement aux intérêts supérieurs du pays (article 88).

39) *Qualités requises des juges*

292. Le but de cette disposition était de conférer une dignité éminente à ces fonctions (article 90, paragraphe 1).

40) *Respect de la résolution des Nations Unies*

293. Il se posait ici un problème essentiel qui restait délicat malgré l'étude à laquelle avait procédé le premier groupe de juristes. La préoccupation dominante des rédacteurs a été d'attirer l'attention des Érythréens sur la situation particulière qui résultait, d'une part, de ce que la Constitution allait être mise en vigueur à la suite d'une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies et, d'autre part, du fait que l'Erythrée constituait un élément d'une Fédération dont la Charte était l'Acte fédéral.

294. Par suite, un certain nombre de dispositions de la Constitution présentaient un caractère *sui generis*, à savoir celles qui étaient nécessaires au respect des principes et règles de la résolution et, en second lieu, les dispositions de l'Acte fédéral incorporées dans la Constitution (article 95).

41) *Revision de la Constitution*

295. Les procédés employés pour éviter toute révision injustifiée d'une Constitution dont l'Assemblée générale avait tenu à entourer la rédaction de garanties de tout ordre furent essentiellement de deux sortes. D'une part, en effet les propositions de révision⁵⁰ furent soumises à des conditions strictes tant du point de vue de leur origine que du délai qui doit s'écouler avant l'ouverture de la discussion à l'Assemblée (article 96), et, d'autre part, des précautions furent prises pour que ne puissent être adoptés que des amendements répondant vraiment au sentiment profond d'une fraction importante de l'opinion érythréenne (article 97).

I. — CONCLUSION

296. Ainsi, chaque fois que ne se trouvaient pas en jeu des principes, des règles ou des mécanismes inséparables du régime démocratique, les traditions établies ont été respectées dans le projet. C'est plutôt en ménageant la

⁵⁰ Le texte définitif dira: "amendements".

possibilité d'une évolution et d'un progrès graduel et ordonné qu'en introduisant brutalement des conceptions ou des pratiques étrangères à l'Erythrée que le groupe a entendu s'acquitter de sa mission. Il est important toutefois de souligner que le groupe de juristes est parvenu à un accord unanime sur tous les articles du projet de Constitution. Ceci témoigne en faveur de la correction juridique des solutions adoptées.

Section 4. — Présentation à l'Autorité chargée de l'Administration et au Gouvernement de l'Ethiopie du troisième projet en vue d'obtenir leurs commentaires. Consultations à ce sujet (mars-avril 1952)

A. — CONSULTATIONS AVEC L'AUTORITÉ CHARGÉE DE L'ADMINISTRATION

297. De même qu'antérieurement déjà il s'était établi entre le Commissaire et l'Autorité chargée de l'administration un échange officieux d'informations, l'Administration britannique a reçu du Commissaire toutes informations sur la manière dont progressait la rédaction de la Constitution à Genève.

298. Successivement, les premier et second projets de Constitution furent envoyés officieusement à l'Administration britannique, puis le troisième projet⁵¹, dont il avait été convenu qu'il constituerait la base des consultations, fut officiellement envoyé à l'Administration britannique le 13 mars 1952.

299. Les consultations du Commissaire avec l'Autorité chargée de l'administration et avec le Gouvernement de l'Ethiopie, en mars et avril 1952, se poursuivirent conjointement au cours du séjour du Ministre des affaires étrangères d'Ethiopie à Asmara. Les consultations avec l'Administration britannique furent étroites et constantes. Cependant, elles se déroulèrent d'une manière si officieuse et si continue qu'il ne fut pas établi de comptes rendus officiels.

300. Au début d'avril 1952, l'Administration britannique suggéra certaines modifications au projet provisoire. Elle demandait au Commissaire de les prendre en considération avant que la Constitution ne reçut sa forme officielle pour la présentation du projet à l'Assemblée.

301. En ce qui concerne l'ensemble des consultations du Commissaire avec la Puissance chargée de l'administration à Londres ou l'Administration britannique à Asmara, on peut dire que plusieurs des suggestions britanniques avaient trait à des questions de rédaction. Cependant, certaines observations présentées mettaient en jeu des questions importantes dont il sera traité aux paragraphes suivants.

302. En premier lieu, la suggestion fut faite, à propos du budget, d'instituer un contrôleur général indépendant de l'exécutif : ce fonctionnaire existait en Ethiopie et le poste est habituel et nécessaire dans la plupart des gouvernements.

303. Le second point avait trait au paragraphe 1 de l'article 83 — Statut des fonctionnaires — qui contenait une disposition relative à une loi d'application devant

fixer le statut général des fonctionnaires de l'ordre administratif. L'Administration britannique estimait qu'on devrait également prévoir une commission de la fonction publique, aussi indépendante que possible de toute influence politique, afin que les fonctionnaires fussent à l'abri des vicissitudes du contrôle politique.

304. Le Commissaire adopta ces deux propositions qu'il incorpora au dernier projet de Constitution.

305. En troisième lieu, l'Administration britannique exprima le souci de voir l'indépendance du pouvoir judiciaire mieux protégée contre toute influence politique. Le pouvoir judiciaire devait également être complètement indépendant du pouvoir exécutif. A la suite de conversations officieuses avec l'Administration britannique, le Commissaire décida d'ajouter, à l'article relatif aux qualités requises des juges et au serment qu'ils devaient prêter, un paragraphe proclamant l'indépendance du pouvoir judiciaire, et suggéra d'autre part d'adopter pour la nomination des juges une procédure qui faisait intervenir successivement un comité spécial, le Président de l'Assemblée et le Chef de l'exécutif. L'accord s'étant réalisé sur cette formule, c'est celle-ci qui fut incorporée dans le projet de Constitution soumis à l'Assemblée (article 89).

306. Un quatrième point concernait l'établissement d'un Comité exécutif. En décembre 1951, l'Administration britannique faisait parvenir officieusement au Commissaire copie d'une note où se trouvaient développées des vues préliminaires relatives à la manière dont on pourrait procéder afin de ménager un "délai de grâce" pour l'établissement d'un gouvernement érythréen distinct de l'Administration et pour que l'Administration britannique puisse transmettre ses pouvoirs selon le plan prévu par la résolution.

307. A la suite de l'examen de la note par les différentes parties intéressées, une série de discussions eut lieu à Londres en février 1952, auxquelles le Commissaire fut invité à assister et durant lesquelles cette question fut étudiée.

308. Le document sur lequel se basait la discussion était un projet établi par le Foreign Office dans lequel était suggérée la création en Erythrée d'un gouvernement provisoire avec lequel l'Autorité chargée de l'administration pût traiter avant la date de la transmission des pouvoirs. Le projet indiquait que, pour donner au plan toute son efficacité, la Constitution devrait prévoir l'établissement de ce gouvernement provisoire. Le Foreign Office estimait que ce but pourrait être atteint, puisque l'accord du Gouvernement de l'Ethiopie lui était déjà acquis, si l'on insérait dans la Constitution une disposition transitoire prévoyant la création de ce gouvernement. On reconnaissait que le consentement du Commissaire et de l'Assemblée représentative étaient nécessaires. Si le Commissaire était d'accord pour penser que la chose était susceptible de réalisation pratique, les fonctionnaires du Foreign Office entreprendraient la rédaction d'une disposition transitoire qui lui serait soumise. On considérait au Foreign Office que la procédure était absolument correcte du point de vue juridique.

309. Le Commissaire répondit qu'il doutait de la légalité du plan proposé, puisque, selon les dispositions du paragraphe 13 de la résolution, l'établissement d'un gouvernement de l'Erythrée légalement constitué exigeait que fussent remplies toutes les conditions posées à ce

⁵⁰ Le texte définitif dira : "amendements".

⁵² Dans cette section, on s'est référé pour toutes les citations et le numérotage des articles au troisième projet de Constitution. Voir le document A/AC.44/L.21.

paragraphe: si l'une d'entre elles ne l'était pas, ni le Gouvernement de l'Erythrée, ni le Gouvernement fédéral ne pouvaient être créés. De fait, le Commissaire jugeait difficile d'envisager la coexistence en Erythrée de deux gouvernements légaux, avant la transmission des pouvoirs, constitués, l'un par l'Administration britannique qui fonctionnerait intégralement jusqu'au 15 septembre 1952, et l'autre par un gouvernement provisoire dont le statut reposerait sur la Constitution érythréenne et qui aurait la capacité juridique de s'engager vis-à-vis de l'Administration britannique. Le Commissaire demanda également ce qui se passerait, le plan étant mis à exécution, si l'une des conditions posées au paragraphe 13 de la résolution venait à n'être pas remplie. Le Commissaire déclara que le projet de Constitution contiendrait des dispositions transitoires en vertu desquelles les fonctionnaires de l'Administration britannique qui désireraient rester après la transmission des pouvoirs ne pourraient être congédiés qu'avec un préavis de trois mois. Le Commissaire estimait que de pareilles garanties constitutionnelles seraient plus sûres que des contrats passés avec un gouvernement provisoire établi sur une base juridiquement douteuse.

310. Bien que la première réaction du Commissaire eût été de considérer que les inconvénients du plan en excédaient les avantages, il indiqua qu'il discuterait le projet de note à Genève avec ses experts juridiques, en ayant particulièrement à l'esprit le paragraphe 9 de la résolution, selon lequel "pendant une période de transition . . . le Gouvernement érythréen sera organisé". Il proposa également d'envoyer un de ses conseillers juridiques à Londres pour continuer la discussion de cette question. Enfin, on convint de rédiger et de soumettre à l'examen du Commissaire une disposition constitutionnelle appropriée, dans laquelle les propositions du Gouvernement du Royaume-Uni seraient incorporées.

311. Au début du mois de mars 1952, le Commissaire, de retour à Asmara, adressa à l'Autorité chargée de l'administration, pour transmission au Foreign Office, une lettre dans laquelle il indiquait qu'il serait heureux de donner son concours s'il s'agissait de prendre des dispositions pour l'établissement, selon des modalités quelconques, d'une commission exécutive composée de membres de l'Assemblée représentative et dotée des pouvoirs appropriés. Le Commissaire était également prêt à rédiger un article destiné à être inséré dans le projet de Constitution, en vertu duquel tout accord et tout engagement négociés entre l'Administration britannique et une commission de cette nature seraient juridiquement valables après l'entrée en vigueur de la Constitution. Il considérait qu'une telle procédure permettrait à l'Administration britannique de négocier avec un organisme érythréen dûment habilité dont les actes seraient approuvés et reconnus juridiquement valides par l'Assemblée représentative, le Commissaire et l'Empereur d'Ethiopie.

312. Selon l'engagement pris à Londres, le Foreign Office, en mars 1952, câblait le texte⁵² de l'avant-projet d'article que l'on proposait d'insérer dans la Constitution et en vertu duquel serait établi un gouvernement provisoire.

313. Peu après réception de l'avant-projet d'article de la Constitution, le conseiller juridique du Commissaire

se rendit à Londres pour traiter de l'ensemble du problème avec des fonctionnaires du Foreign Office. L'accord se fit sous la forme d'un mémorandum⁵³ en date du 18 mars 1952, rédigé en commun par les deux conseillers juridiques, et dans lequel était enregistré leur accord sur la méthode à suivre pour surmonter les difficultés pratiques de la période de transition, tout en respectant la résolution des Nations Unies.

314. Les traits saillants de cet accord consistaient à reconnaître que l'expression "gouvernement provisoire" était peut-être inappropriée et que, puisque cet organisme ne tiendrait ses pouvoirs que de l'Autorité chargée de l'administration, mieux vaudrait l'appeler comité exécutif ou administratif.

315. Cette commission serait établie par une proclamation de l'Administrateur en chef dont le projet serait officiellement approuvé par l'Assemblée représentative et officieusement approuvé à la fois par le Commissaire et l'Empereur d'Ethiopie. L'effet de la proclamation prendrait fin à la date de l'entrée en vigueur de la Constitution et en tous cas le 15 septembre 1952 au plus tard. Le projet d'article que l'on proposait avait la teneur suivante :

"Les engagements régulièrement contractés . . . par la Commission exécutive (ou Commission administrative) avant la date de l'entrée en vigueur de la présente Constitution resteront valides (obligeront le Gouvernement de l'Erythrée) après cette date."

316. L'Administration britannique et le Gouvernement de l'Ethiopie se trouvant d'accord sur la proposition, le Commissaire inséra le texte précédent dans le dernier projet de Constitution soumis à l'Assemblée représentative, en acceptant la proposition faite par l'Administration britannique que l'organisme fût intitulé "Comité exécutif".

317. L'Administration britannique tint le Commissaire au courant des projets pour l'établissement d'un comité exécutif et, le 9 juin 1952, elle lui communiqua copie du projet de proclamation pour qu'il pût donner officieusement son assentiment. Dans sa lettre l'Administration britannique se référait à l'accord⁵⁴ conclu par les conseillers juridiques à Londres, accord dont le paragraphe 5 prévoyait que tous les pouvoirs conférés par l'Autorité chargée de l'administration devraient être conférés au Président, et elle indiquait que ce principe avait été incorporé dans le projet. L'Administration britannique se demandait toutefois à quoi servirait le comité exécutif, en dehors de l'élection du Président, si c'était ce dernier qui devait exercer seul le pouvoir de décision. De plus, l'Administration signalait que le projet d'article de la Constitution ne validait que les engagements conclus par le comité exécutif, et suggérait d'ajouter à l'article du projet de proclamation qui traitait des pouvoirs du nouvel organisme une expression telle que: "au nom du Comité exécutif et avec son accord".

318. Dans sa réponse, le Commissaire expliquait qu'en coopérant à l'établissement du comité il avait cherché à aider l'Administration britannique à s'acquitter de ses fonctions, à faire en sorte qu'un organisme transitoire de cette nature fût conforme à la résolution et n'allât

⁵² Voir le document A/AC.44/L.22.

⁵³ Voir le document A/AC.44/L.23.

⁵⁴ Voir ci-dessus, paragraphe 313.

pas à l'encontre des principes posés dans le projet de Constitution. Tout en exprimant le vœu que la proclamation s'en tint d'aussi près que possible à l'accord conclu entre les conseillers juridiques, le Commissaire estimait qu'il avait été heureux d'adopter presque toutes les suggestions de l'Administration britannique, et qu'il avait le sentiment qu'elles avaient amélioré le projet de Constitution à maints égards.

319. A l'issue des consultations ci-dessus résumées, le Commissaire, en transmettant le 25 avril 1952 à l'Administrateur en chef des exemplaires du projet final⁵⁵, déclara qu'il avait été heureux d'adopter presque toutes les suggestions de l'Administration britannique, et qu'il avait le sentiment qu'elles avaient amélioré le projet de Constitution à maints égards.

B. — CONSULTATION AVEC LE GOUVERNEMENT DE L'ETHIOPIE

320. Au cours de sa visite à Londres au milieu du mois de février 1952, le Commissaire remit à l'Ambassadeur d'Ethiopie, pour transmission à son gouvernement, le projet provisoire de Constitution. Des exemplaires du texte ultérieur révisé (troisième projet) furent également transmis au Gouvernement de l'Ethiopie.

321. Le Ministre des affaires étrangères d'Ethiopie séjourna à Asmara à la fin du mois de mars et au début d'avril 1952, afin de discuter des affaires fédérales avec l'Administration britannique. Pendant ce séjour, le Ministre et le Commissaire poursuivirent leurs entretiens sur le projet de Constitution, au cours de séances officielles et par un échange de mémorandums⁵⁶.

322. Le Ministre des affaires étrangères remit au Commissaire deux mémorandums dont l'un contenait des observations relatives au rapport du premier groupe de juristes sur l'interprétation de la résolution des Nations Unies: le Ministre indiquait qu'il présentait ces observations à la suite d'une déclaration faite par le Commissaire, selon laquelle les vues du groupe se trouvaient fidèlement reflétées dans la Constitution⁵⁷. On traitera ci-dessous de ces observations, dans la mesure où elles concernent le projet de Constitution. Quant au second mémorandum, il était consacré à des commentaires concernant plus particulièrement différents articles.

323. En remettant les mémorandums, le Ministre des affaires étrangères précisait qu'il fallait y voir la continuation du dernier échange de vues de Genève entre le Commissaire et le chef par intérim de la délégation éthiopienne à la sixième session ordinaire de l'Assemblée générale, échange de vues qui lui-même faisait suite aux discussions que le Commissaire avaient eues à Asmara avec le Ministre des affaires étrangères et plus tard avec le Vice-Ministre des affaires étrangères en 1951. Il ajoutait que ces discussions avaient réalisé un progrès considérable dans l'élucidation des problèmes en jeu.

324. La réponse écrite du Commissaire aux mémorandums du Ministre des affaires étrangères traitait de manière approfondie, article par article, des commentaires du Gouvernement de l'Ethiopie. Afin d'illustrer les points de divergence qui subsistaient encore et la

mesure dans laquelle on est parvenu ultérieurement à un accord tant sur les principes que sur le texte du projet de Constitution, on a exposé conjointement les observations du Gouvernement de l'Ethiopie et les réponses du Commissaire dans les paragraphes qui suivent, en ne traitant que des questions de fond, puisqu'il a paru superflu de signaler des détails de forme et de rédaction.

PRÉAMBULE DU PROJET DE CONSTITUTION

325. Le Gouvernement de l'Ethiopie estimait qu'une invocation à la divinité était inutile et inopportune, puisque Musulmans, Chrétiens et païens avaient de la divinité des conceptions sensiblement différentes. De plus, puisque la résolution n'était qu'une recommandation, il n'était pas approprié de dire que les Nations Unies avaient établi l'Erythrée en tant qu'unité autonome. Enfin, une référence aux étrangers dans le préambule d'une Constitution destinée au peuple d'Erythrée paraissait déplacée.

326. Le Commissaire considérait que l'invocation à la divinité répondrait au désir de la population dans un pays où la conception d'un Etat laïque n'avait pas pénétré. Il préférait laisser à l'Assemblée représentative le soin de décider s'il fallait omettre cette invocation. Il appartenait également à l'Assemblée de rédiger elle-même la référence qui pourrait être faite aux Nations Unies. Le Commissaire était d'accord pour supprimer la référence à l'importance que présentait la continuation de la collaboration des communautés étrangères au développement économique de l'Erythrée.

PARTIE I DU PROJET DE CONSTITUTION. — PARTIE GÉNÉRALE

Chapitre I du projet de Constitution. — Condition de l'Erythrée

Article 5. — Les matières rentrant dans la compétence de l'Erythrée

Article 6. — Délégation de compétence par le Gouvernement fédéral

Article 7. — Libre circulation des marchandises et des personnes

327. Le Gouvernement de l'Ethiopie estimait qu'il serait bon de supprimer chacun de ces trois articles dans l'intérêt des deux parties, du fait de la difficulté qu'il y aurait notamment à définir de manière exacte la compétence du gouvernement de l'unité membre de la Fédération. Le Commissaire accepta la suppression des articles 6 et 7, mais il préféra maintenir l'article 5. Il considérait en effet que cet article offrait aux Erythréens une claire énumération des principales questions relevant de la compétence du Gouvernement de l'Erythrée.

Article 9. — Représentation de l'Erythrée au Conseil fédéral impérial et au sein du pouvoir législatif fédéral

328. Selon le Gouvernement de l'Ethiopie, l'article n'était pas conforme à l'Acte fédéral. Il s'agissait d'un organe consultatif et une règle générale exige qu'un conseiller soit nommé par ceux qu'il doit conseiller.

⁵⁵ A/AC.44/L.7.

⁵⁶ A/AC.44/SC.1/R.2.

⁵⁷ Voir ci-dessus chapitre II, section 2, paragraphe 219.

En conséquence, s'il était possible que le Gouvernement fédéral ne s'oppose pas à ce que les autorités érythréennes choisissent les représentants érythréens au Conseil, leurs noms devraient sans aucun doute être soumis à la Couronne, à laquelle il appartiendrait d'accepter ces personnes comme conseillers et de les installer dans leurs fonctions.

329. En ce qui concerne les paragraphes 2 et 3 de l'article 9, la thèse du Gouvernement de l'Ethiopie était que l'élection et le recrutement des Erythréens appelés à devenir membres de l'organe législatif et à participer aux organes exécutif et judiciaire du Gouvernement fédéral devaient être conformes au droit fédéral, et que les deux paragraphes devaient en conséquence être retranchés du projet de Constitution.

330. Le Commissaire ne présenta pas d'objection sur le premier point relatif au statut du Conseil fédéral impérial, mais il fit observer que les membres érythréens étaient appelés "représentants". Or, s'ils étaient désignés par l'Empereur, ils ne représenteraient pas l'Erythrée. Il signala qu'il était de pratique courante dans les pays démocratiques que des conseils consultatifs ne soient pas nommés par ceux qu'ils devaient conseiller. Enfin, il indiqua qu'il serait tout à fait conforme à l'usage que l'exécutif érythréen désigne les représentants érythréens. Ultérieurement, dans le texte révisé, il fut décidé que l'Empereur leur donnerait l'investiture.

331. Le Commissaire fut d'accord pour supprimer les paragraphes 2 et 3, étant entendu que le droit fédéral devrait assurer l'application du principe de la représentation effective de l'Erythrée au sein du pouvoir législatif fédéral.

Chapitre II du projet de Constitution. — Représentation de l'Empereur en Erythrée

Articles 10 à 14 compris

332. Le Gouvernement de l'Ethiopie réitéra et développa les arguments présentés dans les consultations précédentes au sujet des prérogatives du Représentant de l'Empereur, faisant valoir qu'il avait toujours eu soin de se tenir en deçà des précédents constitutionnels universellement reconnus dans ses demandes relatives aux prérogatives de la Couronne, et n'avait invoqué que les plus modestes d'entre elles.

333. En premier lieu, le Gouvernement de l'Ethiopie rappelait qu'il s'était fréquemment référé, au cours des négociations, aux pouvoirs du Gouverneur général du Canada en sa qualité de représentant de la Couronne, et au fait qu'il serait raisonnable de suivre ce précédent et de reprendre certaines de ces prérogatives — pas toutes cependant — pour les attribuer au représentant de la Couronne en Erythrée. Le Canada était Membre de l'Organisation des Nations Unies et, s'il reconnaissait des prérogatives semblables à son Gouverneur général, quelle objection pourrait-il y avoir à suivre ce précédent dans le cas de l'Erythrée qui, pour les affaires étrangères, était appelée à former partie intégrante d'un Etat reconnu de longue date sur le plan international? Il ne pouvait à coup sûr y avoir d'objection à donner au représentant de la Couronne les prérogatives reconnues dans les Dominions britanniques. En effet, des prérogatives de cette nature sont

accordées au Gouverneur général du Canada, par exemple, alors qu'il s'agit d'un Etat Membre de l'Organisation des Nations Unies. Ce précédent devrait donc à fortiori s'appliquer à l'Erythrée, qui ne possède pas la personnalité internationale. Le Gouvernement de l'Ethiopie citait les "prérogatives constitutionnelles normales de la Couronne", telles que l'ouverture et la clôture des sessions de l'Assemblée, le discours du trône, l'investiture formelle, la prestation de serment devant le représentant de la Couronne, la promulgation et la demande de nouvelle délibération.

334. Le Commissaire rappela, en réponse, qu'il avait exposé à maintes reprises ses vues sur cette question et que, tout au moins en ce qui concernait les principes directeurs en la matière, elles n'avaient pas changé.

1) Selon lui, il était indéniable qu'aux termes de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, le régime futur devait être fondé à la fois sur le principe de l'autonomie de l'Erythrée en tant que membre d'une Fédération et sur les principes du gouvernement démocratique. Le Gouvernement de l'Ethiopie avait invoqué le précédent du Commonwealth britannique, au sein duquel la Couronne jouissait, du point de vue formel, de prérogatives importantes. Le Commissaire n'avait pas, déclarait-on, accordé ces prérogatives au Représentant de l'Empereur d'Ethiopie dans son projet de Constitution.

2) En premier lieu, le Commissaire, chargé d'établir la Constitution d'un membre d'une Fédération, s'était référé aux cas types d'union fédérale tels que le Canada, les Etats-Unis d'Amérique et la Suisse, plutôt qu'au Commonwealth britannique, qui était unique en son genre. Cependant, il ne s'était par refusé à considérer le cas du Commonwealth britannique, dont les principes constitutionnels étaient les mêmes que ceux de ses membres qui formaient individuellement des Unions fédérales, tels que le Canada et l'Australie.

3) Il n'avait pas cru toutefois devoir adopter le modèle britannique, parce qu'il considérait que ce système formait un ensemble dont on ne pouvait s'approprier certains aspects, en rejetant d'autres éléments qui en étaient inséparables. Le système constitutionnel britannique était caractérisé en particulier par un régime parlementaire, avec un Roi qui régnait mais ne gouvernait pas. Sans doute le Roi nommait-il le Premier Ministre et, dans les Dominions le Gouverneur général qui représentait le Roi nommait-il également le Premier Ministre. Mais ce Premier Ministre ne pourrait se maintenir au pouvoir un seul instant sans la confiance du Parlement, et le Roi ne pouvait par suite que faire appel au leader de la majorité issue des élections.

4) Pour des raisons d'opportunité, le Commissaire avait rejeté le régime parlementaire: en effet, étant donné le besoin qu'avait l'Erythrée d'un gouvernement stable et efficace, il considérait que ce système, dont la pratique était difficile, ne convenait pas à l'Erythrée.

5) Le Gouvernement de l'Ethiopie suggérait que le projet de Constitution s'inspirât de conceptions parlementaires. Certes, tous les régimes démocratiques présentaient, dans une mesure variable, certains traits communs. Mais le projet de Constitution écartait délibérément les principes fondamentaux du régime parlementaire.

6) Il semblait au Commissaire que le Gouvernement de l'Éthiopie avait toujours été d'avis que la Constitution érythréenne ne devait pas établir le régime parlementaire. Dans ces conditions, ce gouvernement ne semblait pas fondé à réclamer pour le Représentant de l'Empereur certaines prérogatives formelles qui, hors du cadre du régime parlementaire, seraient la négation de l'autonomie.

7) Le système du Commonwealth britannique n'était pas seulement fondé sur un mécanisme et des procédures juridiques, mais était caractérisé par des traditions historiques, par des coutumes et certaines conditions qui en faisaient l'originalité et le rendaient inimitable. Le Roi, qui était représenté auprès des gouvernements de chacun des membres du Commonwealth, était au faite d'un système, démocratique dans toutes ses parties. Il était aujourd'hui bien entendu et reconnu qu'il ne se produirait jamais aucune tentative d'immixtion de la Couronne dans les affaires propres à chacun des membres du Commonwealth.

Article 12. — Prestation de serment devant le Représentant de l'Empereur

335. Le Commissaire déclara que, s'il ne croyait pas possible de suivre les précédents du Royaume-Uni et de la France invoqués par le Gouvernement de l'Éthiopie et de donner au Représentant de l'Empereur le droit de nommer le Chef de l'exécutif, il admettrait une investiture purement formelle qui exclurait la possibilité pour l'Empereur d'écarter un candidat régulièrement élu par l'Assemblée. En conséquence, le Commissaire proposait une variante en ce sens, qui fut acceptée par le Ministre des affaires étrangères.

Article nouveau. — Droit pour le Représentant de l'Empereur de présenter des observations sur les projets de loi déposés à l'Assemblée

336. En ce qui concernait le désir exprimé par le Gouvernement de l'Éthiopie que le Représentant de l'Empereur ait le droit de demander un nouvel examen des mesures législatives mettant en jeu des responsabilités fédérales ou internationales, le Commissaire déclara que, pour répondre à ce désir, il était disposé à insérer dans la Constitution un nouvel article conférant ce droit au Représentant de l'Empereur. Ce nouvel article fut accepté par le Ministre des affaires étrangères.

Autre article nouveau. — Promulgation des lois

337. Le Gouvernement de l'Éthiopie avait également demandé que le représentant de la Couronne eût le droit de promulguer les lois. En proposant le nouvel article destiné à satisfaire cette requête, le Commissaire indiqua qu'il était nécessaire d'établir clairement dans le texte que le droit de promulgation était une formalité qui ne pouvait en aucune façon permettre au Représentant de l'Empereur de mettre obstacle à la mise en application d'une loi, et qu'il ne s'agissait pas d'un droit de veto dissimulé.

Article 14. — Relations avec le Gouvernement de l'Erythrée

338. Pour répondre au désir du Gouvernement de l'Éthiopie, le Commissaire proposa de remplacer le

projet d'article par une nouvelle formule selon laquelle le Représentant de l'Empereur traiterait avec le Gouvernement érythréen de toutes les questions d'intérêt commun à la Fédération et à l'Erythrée en vue de leur règlement.

Chapitre III du projet de Constitution. — Le régime démocratique de l'Erythrée

Articles 15 à 18

339. Le Ministre des affaires étrangères suggéra que la rédaction de ces articles était trop large pour être compréhensible. La précision étant souhaitable dans une matière d'une telle importance, il vaudrait mieux supprimer du texte des formules de ce genre.

340. Toutefois, le Commissaire n'a pas cru pouvoir changer quoi que ce soit aux règles et principes généraux formulés qui, à son sens, constituaient des éléments incontestés des droits démocratiques modernes.

341. De plus, puisque le fait de fonder la Constitution sur les principes du gouvernement démocratique constituait, non pas une initiative ou un libre choix du Commissaire, mais l'exécution d'un mandat impératif de l'Assemblée générale [résolution 390 A (V), paragraphe 12], le Commissaire devait être amené à préciser au chapitre sur la revision de la Constitution que l'article relatif à ces principes ne pouvait faire l'objet d'une proposition de revision.

Chapitre IV du projet de Constitution. — Droits de l'homme et libertés fondamentales

Section I. — Dispositions reprises de l'Acte fédéral

Article 22

342. Le Ministre des affaires étrangères reprit la position précédente de son gouvernement quant à l'inconvénient de traiter, dans la Constitution d'une entité membre d'une Fédération, de questions qui concernaient exclusivement le Gouvernement fédéral, par exemple l'expulsion, la commutation des peines et l'appel au souverain de la Fédération.

343. Le Commissaire répondit que ni lui-même ni ses conseillers juridiques n'avaient eu le moindre doute quant à la portée du paragraphe 12 de la résolution aux termes duquel: "la Constitution de l'Erythrée inclura les garanties qui figurent au paragraphe 7 de l'Acte fédéral. . ." En vertu de cette disposition, le Commissaire se considérait comme tenu de reproduire, sans y apporter aucun changement, les garanties énoncées au paragraphe 7. Il ne voyait que des avantages à proclamer tous les droits de l'homme énoncés dans l'Acte fédéral et il considérait qu'en pratique il n'en résulterait aucune atteinte aux prérogatives de l'Empereur. Dans ces conditions il ne pouvait accepter de modifier l'article.

Section II. — Autres dispositions

Articles 23 à 34 compris

344. Dans ses commentaires sur les droits de l'homme mentionnés dans cette section, en sus des droits prévus dans l'Acte fédéral, le Ministre des affaires étrangères souligna qu'il ne pouvait exister de désaccord entre le Gouvernement de l'Éthiopie et le Commissaire sur la question des droits de l'homme, puisque son gouvernement était absolument disposé à reconnaître dans la Constitution érythréenne les plus larges garanties

possibles des droits de l'homme. Il suggérait cependant, dans l'intérêt des Erythréens eux-mêmes, que la rédaction prévue était susceptible de donner lieu à des abus.

Article 24. — Interdiction de la torture et de certaines peines

345. Le Commissaire n'a pu accepter l'idée suggérée que, la torture étant rare dans le Moyen-Orient, l'article était superflu.

Article 25. — Droit de circuler librement

346. Le Ministre des affaires étrangères déclara qu'aucun pays du monde n'accordait une liberté de circuler illimitée. Le Commissaire reconnut la justesse de l'observation et modifia la rédaction de l'article en conséquence.

Article 28. — Reconnaissance de la personnalité juridique des institutions religieuses

347. Le Ministre des affaires étrangères présenta des objections à la disposition en vertu de laquelle les associations religieuses étrangères auraient le droit d'acquérir des propriétés immobilières, droit dont il signalait qu'il n'était pas même concédé aux individus de nationalité étrangère.

348. Le Commissaire, en réponse à cette objection, ajouta à ce moment l'expression "conformément au droit commun" à la disposition correspondante de l'article.

Troisième article nouveau. — Droits des ressortissants de la Fédération qui ne sont pas citoyens érythréens

349. Une suggestion fut faite tendant à insérer dans le projet la clause de "l'égalité des privilèges et immunités", qui prévoit une égalité fondamentale entre tous les ressortissants citoyens des différents membres d'une Fédération; cette clause, était-il invoqué, se retrouve dans toutes les constitutions fédérales. Le Commissaire est tombé d'accord pour ajouter un article conférant ces droits, sur une base de réciprocité, aux ressortissants de la Fédération.

350. Enfin, en réponse à certaines autres observations, le Commissaire se référa à l'article 33 *bis* (corrigendum n° 3), reproduisant le dernier alinéa du paragraphe 7 de l'Acte fédéral selon lequel "seuls le respect des droits et libertés d'autrui et les exigences de l'ordre public et du bien général peuvent justifier les restrictions aux droits énoncés ci-dessus". Pour mieux faire comprendre la portée de cette disposition, il suggéra d'ajouter à l'article un second paragraphe ainsi conçu: "En application de la disposition précitée, la loi pourra régler l'usage des libertés et droits fondamentaux sous réserve que ces règles n'entraveront pas leur exercice normal."

Chapitre V du projet de Constitution. — Les droits spéciaux des divers éléments de la population de l'Erythrée

Article 35. — Statut personnel

351. Le Ministre des affaires étrangères estimait que l'article 35, combiné aux articles 36, 84 et 89, jetait

les bases d'un régime d'extra-territorialité en Erythrée. Des problèmes de grande envergure se trouveraient ainsi soulevés à nouveau alors qu'on pouvait penser qu'ils avaient été clairement résolus par accord tant avec le Commissaire qu'avec l'Administration britannique. Puisque l'objet de cet article était d'assurer le respect des droits coutumiers et que ceux-ci pouvaient à tout moment être abolis par la loi, l'on suggéra qu'il serait hautement souhaitable de supprimer le membre de phrase "et de leur législation particulière".

352. Le Ministre déclarait également que l'emploi au paragraphe 2 de l'expression "loi nationale" ne répondait à aucune notion bien établie de droit international privé. Il serait plus simple peut-être, suggérait-il, de résoudre ces difficultés par l'omission de l'article et de s'en tenir aux dispositions du paragraphe 6 de l'Acte fédéral: ". . . les droits et les intérêts des ressortissants étrangers qui résident en Erythrée seront garantis conformément aux dispositions du paragraphe 7".

353. Le Commissaire répondit qu'il avait le devoir de maintenir un système qui assurerait aux étrangers résidant en Erythrée et particulièrement aux Italiens certains droits d'une très grande valeur pour eux. La résolution entendait leur assurer la jouissance de ces droits et la Constitution devait les reconnaître sans que cela impliquât la moindre abdication de la part du souverain territorial et sans qu'il en résultât aucun inconvénient pour l'Erythrée.

354. L'opinion du Commissaire était fondée sur deux éléments du préambule de la résolution: a) l'importance qu'il y avait pour l'avenir économique de l'Erythrée à assurer à ce pays la collaboration continue des communautés étrangères, et b) le désir que cette association assure intégralement aux habitants le respect et la sauvegarde de leurs institutions, de leurs traditions, de leurs religions et de leurs langues. On ne pouvait, sans faire de discrimination à leur détriment, priver ces deux catégories d'habitants possédant des institutions et des traditions propres, qu'il s'agit d'étrangers ou de ressortissants de la Fédération d'origine étrangère, d'un droit qui serait reconnu aux habitants originaires du pays.

355. Le Commissaire rappelait que les habitants originaires de l'Erythrée avaient un statut personnel, établi par la coutume, tandis que les habitants d'origine étrangère avaient pour la plupart un statut établi par la loi. Dans ces conditions, prévoir le maintien des coutumes à l'exclusion de la législation serait un moyen indirect et dissimulé de priver les habitants d'origine étrangère d'un droit reconnu par la résolution. De plus, la reconnaissance du statut personnel particulier des habitants de l'Erythrée ne saurait être considérée comme créant en faveur d'aucune catégorie un régime d'exception, et enfin leur statut personnel ne rentrerait pas dans la compétence de la Fédération.

356. En conclusion, le Commissaire suggérait de fonder les deux paragraphes de l'article 35, en maintenant l'expression "législation particulière" à la fois pour les ressortissants de la Fédération et pour les étrangers, et en omettant toute mention de la "loi nationale" des étrangers. Le Commissaire a également maintenu le terme "législation" à l'article 36.

Chapitre I du projet de Constitution. — Composition et élection de l'Assemblée

Article 41. — Les circonscriptions électorales

357. Le Ministre des affaires étrangères suggéra que la question des circonscriptions électorales fût envisagée sur une base géographique mais non pas nécessairement sur la base des divisions administratives existantes; le Commissaire modifia la rédaction du paragraphe 2 dans ce sens.

Article 42. — Eligibilité

358. Il fut suggéré que les candidats ne soient éligibles que dans la circonscription de leur résidence.

359. Le Commissaire accepta cette observation et ajouta à l'alinéa *b* de cet article un membre de phrase en vertu duquel les électeurs devaient, pour être éligibles, justifier au cours des dix dernières années de deux années de résidence dans la circonscription.

Articles 41, 44, 46, 47, 57 et 72

360. Le Commissaire accepta de supprimer toute mention du système des "suppléants" des articles ci-dessus énumérés, afin de tenir compte des objections formulées par le Gouvernement de l'Ethiopie.

Chapitre II du projet de Constitution. — Sessions et séances

Article 49. — Sessions extraordinaires

361. Le Commissaire, compte tenu des amendements déjà acceptés à l'article 13 qui donnaient au Représentant de l'Empereur le droit d'ouvrir et de clore les sessions de l'Assemblée, déclara que cette prérogative pourrait s'exercer aussi bien pour les sessions extraordinaires.

Article 50. — Quorum

362. On suggéra qu'un quorum de deux cinquièmes seulement pourrait porter préjudice à l'un ou à l'autre des deux grands groupes religieux. Le Commissaire accepta par suite d'élever le quorum à la moitié.

Chapitre III du projet de Constitution. — Statut des membres de l'Assemblée

Article 53. — Incompatibilité entre les fonctions de membre de l'Assemblée et d'autres fonctions publiques

363. Selon le Ministre des affaires étrangères, la rédaction de cet article renversait l'usage selon lequel un fonctionnaire qui posait sa candidature à un organe législatif devait préalablement démissionner de ses fonctions. De plus, son gouvernement avait le sentiment que mentionner les fonctionnaires fédéraux dans cet article serait déplacé.

364. Le Commissaire a accepté de modifier la rédaction de l'article pour répondre à la première de ces objections, mais il a maintenu le point de vue selon lequel cette disposition devait s'appliquer aux fonctionnaires fédéraux, puisqu'on ne pouvait leur permettre de devenir membres de l'organe législatif érythréen alors qu'ils se trouvaient placés sous l'autorité du Gouvernement fédéral.

Article 54. — Serment prêté par les membres de l'Assemblée

365. Le Commissaire a accepté la proposition selon laquelle cet article, ainsi que les articles 74 et 75, devaient être rédigés autrement, afin de traiter, de la manière voulue, de la loyauté due à la Fédération.

Chapitre IV du projet de Constitution. — Compétences de l'Assemblée

Article 58. — Les compétences générales de l'Assemblée (ainsi que les articles 60, 68, 70, 71 et 78)

365. Le Gouvernement de l'Ethiopie, en attirant l'attention du Commissaire sur les articles ci-dessus énumérés, critiqua le système de gouvernement prévu dans le projet de Constitution du Commissaire, de trois points de vue. En premier lieu, le Commissaire avait combiné les systèmes de gouvernement présidentiel et parlementaire. Deuxièmement, le Chef de l'exécutif ne serait pas responsable devant le peuple comme dans le cas du Président des Etats-Unis d'Amérique et il ne pourrait non plus être renversé par l'Assemblée, hors le cas de déchéance. Il ne serait même pas responsable envers le Souverain. Troisièmement, puisque l'on s'était inspiré dans une certaine mesure du régime parlementaire, la Couronne devait avoir les mêmes prérogatives que dans le Commonwealth britannique.

367. Le Commissaire fournit une réponse très détaillée, indiquant les raisons pour lesquelles il proposait l'établissement d'un système semi-présidentiel de gouvernement, raisons qui se ramenaient essentiellement à ce qui suit. Tout d'abord, le système proposé ne présentait aucune des caractéristiques essentielles du régime parlementaire, car l'exécutif n'étant pas politiquement responsable devant l'Assemblée, celle-ci ne pouvait refuser sa confiance à l'exécutif par un vote entraînant sa démission et l'exécutif ne pouvait dissoudre l'Assemblée. Sans doute les membres de l'Assemblée pouvaient-ils poser des questions au gouvernement et un débat pouvait avoir lieu à l'Assemblée sur la politique du gouvernement, celui-ci ayant la faculté de répondre aux critiques. Il s'agissait là d'une forme de contrôle par l'Assemblée et, si le Commissaire avait adopté cette formule moderne du régime présidentiel, c'est qu'elle était conforme aux principes démocratiques puisqu'elle constituait un système de libre discussion favorable à l'entente entre les deux organismes et à leur coopération.

368. Trois raisons le portaient à préférer l'élection du Chef de l'exécutif par l'organe législatif plutôt que par la population. Du fait de l'inexpérience politique et de la division ethnique et religieuse du peuple érythréen, l'élection directe par le peuple pouvait réveiller des luttes politiques et entraîner un état d'anarchie dans le pays, d'autant qu'il est prévu que le Chef de l'exécutif est élu au début de chaque législature de façon à ce qu'il jouisse de la confiance constante de l'Assemblée.

369. En ce qui concerne les pouvoirs attribués au Chef de l'exécutif, le Commissaire avait toujours indiqué que, pour pouvoir s'acquitter de façon satisfaisante de ses fonctions, le Chef de l'exécutif devait avoir pour lui stabilité et autorité. Sur ce principe, l'accord du Gouvernement de l'Ethiopie avait été constant.

Section III. — Election et contrôle de l'exécutif

Article 67. — Election du Chef de l'exécutif

370. Le Ministre des affaires étrangères pensait qu'en prévoyant l'élection du Chef de l'exécutif par l'Assemblée, on courait le risque de controverses interminables et de dissensions entre les différents groupements érythréens.

371. Le Commissaire répondit qu'il avait déjà indiqué les raisons pour lesquelles une procédure autre que l'élection menacerait les bases mêmes de l'autonomie.

PARTIE III DU PROJET DE CONSTITUTION. — L'EXÉCUTIF

Article 71. — Nomination des Secrétaires des départements exécutifs

372. Ici encore le Gouvernement de l'Ethiopie critiquait ce qu'il appelait un effort "pour accoupler deux régimes, le système présidentiel et le système parlementaire". Si le Chef de l'exécutif devait être élu par l'Assemblée, il serait logique que les Secrétaires des départements exécutifs soient élus de la même manière. Le danger était que le Chef de l'exécutif, selon qu'il serait chrétien ou musulman, choisisse exclusivement des personnes de sa religion comme chefs des départements. On se référait donc à la solution, que l'on jugeait préférable, d'un chef de gouvernement neutre, au-dessus des querelles de parti, ainsi que l'avait suggéré l'Autorité chargée de l'administration⁵⁸.

373. Le Commissaire indiqua qu'il ne pouvait accepter la première proposition, convaincu que si la politique du gouvernement devait se trouver contrariée par les décisions prises collectivement par un conseil de gouvernement, au sein duquel tous les membres seraient sur un pied d'égalité, l'exécutif érythréen n'aurait pas l'autorité et l'efficacité voulues. Dans le système que proposait le Gouvernement de l'Ethiopie, le Chef de l'exécutif dépendrait dans ses actes de l'accord de collègues qu'il n'aurait pas nommés. En outre, l'autorité du gouvernement serait diminuée et sa responsabilité sérieusement atténuée. Le Commissaire reconnaissait qu'il était possible que le Chef de l'exécutif nomme seulement des Chrétiens ou seulement des Musulmans, mais il estimait aussi que si cette personnalité était un homme de bon conseil, soucieux d'épargner à l'Erythrée des troubles intérieurs, il ne manquerait pas de faire place dans son gouvernement aux représentants des grands groupes religieux et sociaux.

Article 77. — Déchéance du Chef de l'exécutif

374. Le Ministre des affaires étrangères déclara que le Gouvernement de l'Erythrée n'était pas compétent pour déterminer ce qui constituait une "atteinte" portée à l'intégrité de la Fédération, et il jugeait ce terme si large qu'il pourrait entraîner les plus grands abus.

375. Le Commissaire a accepté la suppression de l'expression, pensant que la portée de l'article ne s'en trouverait aucunement affaiblie.

Article 80. — Suspension en temps de crise de l'application de certaines dispositions constitutionnelles

376. Le Ministre des affaires étrangères présenta des objections à cet article, rappelant que le Commissaire

avait déjà admis⁵⁹ la compétence jointe des gouvernements fédéral et érythréen dans le domaine des droits de l'homme. Il estimait donc que l'exécutif érythréen ne devait pas être habilité à suspendre les droits de l'homme sans le consentement du Gouvernement fédéral.

377. Il n'a pas semblé au Commissaire que la rédaction de cet article, qui établit la compétence de l'Erythrée dans cette matière conformément à la résolution, restreignait d'une manière quelconque la juridiction du Gouvernement fédéral en matière de droits de l'homme, telle qu'elle découle du paragraphe 7 de l'Acte fédéral.

PARTIE IV DU PROJET DE CONSTITUTION. — LE CONSEIL CONSULTATIF DE L'ERYTHRÉE

Article 85. — Conseil consultatif de l'Erythrée

378. Le Ministre des affaires étrangères se référa aux objections que son gouvernement avait déjà fait valoir vis-à-vis cet article. Il ajouta qu'il existait en Erythrée maintes institutions traditionnelles et qu'il fallait éviter de donner l'impression qu'on cherchait à les évincer. Au surplus, le Ministre estimait qu'il vaudrait mieux s'en remettre au gouvernement futur de l'Erythrée pour la solution de semblables problèmes administratifs plutôt qu'à une disposition constitutionnelle.

379. Le Commissaire répondit que la création d'un conseil consultatif ne lui paraissait nullement s'opposer au fonctionnement de l'une quelconque des organisations traditionnelles de l'Erythrée. Toutefois, puisque la composition et l'organisation du Conseil étaient susceptibles de donner lieu à des discussions, il en venait à penser qu'il serait préférable que ces détails ne figurent pas dans la Constitution. Il proposait en conséquence de supprimer le second paragraphe et d'ajouter une disposition en vertu de laquelle la composition et l'organisation du Conseil consultatif seraient fixées par la loi.

PARTIE V DU PROJET DE CONSTITUTION. — LE POUVOIR JUDICIAIRE

Article 89. — Cour suprême. — Composition

380. Le Ministre des affaires étrangères estimait qu'il était excessif de fixer à neuf le nombre des juges pour l'Erythrée. Il indiquait également que la disposition selon laquelle les juges devaient représenter "les différents systèmes de droit appliqués en Erythrée" perpétuerait un régime d'extra-territorialité. Seul le droit coutumier devait être appliqué, comme le Ministre l'avait déjà déclaré dans ses commentaires sur les articles 35 et 36. Au surplus, la disposition précitée aurait pour effet de cristalliser les systèmes de droit en vigueur à l'époque de l'adoption de la Constitution.

381. Le Commissaire a accepté de laisser en suspens la question du nombre des juges. Il a proposé également l'insertion, à l'article 86, d'un membre de phrase destiné à répondre à l'objection présentée au sujet des différents systèmes de droit appliqués en Erythrée: "Le pouvoir judiciaire est exercé par une Cour suprême et par les autres tribunaux, qui appliqueront les divers

⁵⁸ A/AC.44/SR.71.

⁵⁹ A/AC.44/SR.74

systèmes de droit en vigueur en Erythrée à la date de la promulgation de la Constitution, et dont l'organisation est fixée par la loi."

Article 91. — Autres tribunaux

382. Etant bien entendu que les objections du Ministre n'avaient pas trait à la substance de l'article mais seulement à son insertion dans la Constitution, le Commissaire en a accepté la suppression.

PARTIE VI DU PROJET DE CONSTITUTION. — LA REVISION DE LA CONSTITUTION

Article 92. — Respect de la résolution des Nations Unies

383. Le Ministre des affaires étrangères rappela que selon le paragraphe 12 de la résolution, la Constitution de l'Erythrée était subordonnée à l'Acte fédéral auquel elle devait être conforme. Il proposait une variante de l'ensemble de l'article qui tint compte de son point de vue.

384. Pour le Commissaire, il s'agissait essentiellement de sanctionner le fait que l'article 15 était fondé sur les principes du gouvernement démocratique et ne pouvait par suite être amendé, si l'on voulait que fût sauvegardée la disposition impérative du paragraphe 12 de la résolution.

385. Le Commissaire a pensé qu'il lui était possible de satisfaire sur ce point le Gouvernement de l'Ethiopie en adoptant une variante du paragraphe 2 du même article.

Article 94. — Conditions pour l'adoption des amendements

386. Le Ministre des affaires étrangères estimait que, si le projet de Constitution lui-même pouvait être adopté par une majorité des deux tiers, la même majorité devait suffire pour l'amender. De plus, il indiquait que puisque la Constitution ne pouvait entrer en vigueur avant d'avoir été ratifiée par l'Empereur, la même disposition devait s'appliquer aux amendements.

387. Le Commissaire n'a pu accepter la première suggestion, étant donné sa conviction que la révision de la Constitution était une chose sérieuse. Toutefois, après un examen attentif, il est tombé d'accord sur le second point et a proposé l'insertion d'un troisième paragraphe prévoyant la ratification par l'Empereur de tout amendement à la Constitution.

PARTIE VII DU PROJET DE CONSTITUTION. — DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Article 95. — Entrée en vigueur de la Constitution

388. Le Ministre des affaires étrangères indiqua qu'il serait nécessaire d'apporter au projet certaines modifications essentielles, car l'entrée en vigueur de la Constitution dépendait, non de sa promulgation, mais de sa ratification et de celle de l'Acte fédéral par l'Empereur, à la suite de l'approbation par le Commissaire et de l'adoption par l'Assemblée de la Constitution. ainsi qu'il était prévu au paragraphe 13 de la résolution.

De fait, il faisait observer que la formalité de la promulgation par l'Autorité chargée de l'administration n'était mentionnée nulle part dans la résolution. L'Administration avait d'ailleurs exprimé le vœu qu'il ne lui fût pas demandé de promulguer la Constitution.

389. Le Commissaire a décidé d'adopter la suggestion du Gouvernement de l'Ethiopie et de suivre exactement la rédaction du paragraphe 13.

Article 96. — Lois d'application complémentaires de la Constitution

390. Le Commissaire a également décidé de modifier l'article 96 afin de le mettre en harmonie avec l'article précédent, à la suite des modifications apportées à celui-ci, modifications selon lesquelles la formalité de la promulgation avait été supprimée.

Article 98. — Respect des engagements contractés pour l'Erythrée

391. Le Ministre des affaires étrangères craignait que la rédaction de l'article ne fût défectueuse et qu'elle ne perpétuât les engagements de tout ordre contractés par l'Autorité chargée de l'administration, sans tenir compte des limitations de durée qu'ils prévoyaient.

392. Le Commissaire répondit que l'on trouve fréquemment une clause de ce genre dans les traités qui font passer un territoire sous une souveraineté nouvelle. Bien entendu il s'agit dans le cas présent des engagements qui concernent exclusivement l'Erythrée. Du moment que ces engagements restent valides, ils demeurent inchangés.

393. Les points essentiels sur lesquels les consultations précédemment décrites ont modifié le projet de Constitution peuvent être résumés de la manière suivante :

Statut de l'Erythrée

394. Le Ministre des affaires étrangères tomba d'accord sur le fait que les membres érythréens du Conseil fédéral impérial étant des représentants de l'Erythrée ils devaient, en tant que tels, être nommés par le Chef de l'exécutif. En revanche, la proposition faite par le Gouvernement de l'Ethiopie qu'ils reçoivent l'investiture formelle de l'Empereur fut acceptée par le Commissaire. L'accord se fit également sur la suppression dans la Constitution de toute référence à la nomination d'Erythréens à des postes des organes législatif, exécutif et judiciaire du Gouvernement fédéral.

395. Un article a été ajouté au projet, conférant certains droits, sur une base de réciprocité, aux nationaux de la Fédération qui ne seraient pas citoyens érythréens.

Représentant de l'Empereur en Erythrée

396. Le Commissaire, tout en acceptant que le Représentant de l'Empereur ait certaines prérogatives formelles supplémentaires, telles que le droit d'ouvrir et de clore les sessions de l'Assemblée, de prononcer le discours du trône, de demander une nouvelle délibération sur les lois, de promulguer les lois et de traiter avec le Gouvernement érythréen des questions d'intérêt commun, ne s'est en aucune manière écarté du principe

auquel il s'était tenu tout au long des consultations. S'il était prêt en effet à donner au Représentant de l'Empereur toutes les prérogatives formelles nécessaires au prestige et à l'autorité de l'Empereur, chef souverain de la Fédération, il ne pouvait en aucun cas lui accorder le droit d'intervenir dans l'exercice du pouvoir exécutif de l'Erythrée.

Droits de l'homme

397. Le Commissaire apporta la modification suivante à ce chapitre. Le dernier alinéa du paragraphe 7 de la résolution: "Seuls le respect des droits et libertés d'autrui et les exigences de l'ordre public et du bien général peuvent justifier des restrictions aux droits énoncés" fut déplacé pour être inséré à la fin du chapitre relatif aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales et il fut spécifié que cette clause s'appliquait à l'ensemble des droits. De plus, un paragraphe additionnel stipula que si, en application de cette disposition, la loi pouvait régler l'usage des libertés et droits fondamentaux, ces règles ne pouvaient entraver leur exercice normal.

Les droits spéciaux des divers éléments de la population de l'Erythrée

398. Le Commissaire a maintenu le point de vue selon lequel il avait le devoir de protéger dans la Constitution le droit des ressortissants étrangers au respect de leur législation particulière.

L'Assemblée

399. Dans le texte du serment que prêteraient le Chef de l'exécutif, les membres de l'Assemblée et les Secrétaires des départements exécutifs, une formule a été insérée selon laquelle respect était dû à la Fédération.

L'exécutif

400. Le Commissaire n'a pu accepter que la nomination du Chef de l'exécutif ait lieu selon une procédure autre que l'élection par l'Assemblée. Il a en outre maintenu l'opinion que le Chef de l'exécutif devait choisir ou nommer les chefs de départements exécutifs.

Le Conseil consultatif de l'Erythrée

401. La proposition tendant à ne pas établir un conseil de cette nature n'a pas été retenue par le Commissaire.

Amendements à la Constitution

402. On a convenu que les amendements à la Constitution devaient être ratifiés par l'Empereur.

Fin des consultations

403. Des discussions officieuses se poursuivirent après l'échange de mémorandums, et, à la date du départ du Ministre des affaires étrangères d'Ethiopie pour Addis-Abéba, le 10 avril 1952, le Commissaire était en mesure de déclarer dans un communiqué de presse que le Ministre et lui-même avaient procédé à un examen complet et minutieux des différents problèmes d'intérêt mutuel que soulevaient les propositions relatives à la Constitution qui se trouvait à l'étude. Un esprit de cordialité et de compréhension réciproque avait marqué ces consultations, à la suite desquelles un progrès notable était accompli dans la voie de l'application de la résolution des Nations Unies. Un accord complet avait en effet été réalisé sur tous les points du projet de Constitution.

404. Le Commissaire prépara alors un projet final¹⁰⁰ sur la base des résultats acquis au cours des consultations avec l'Autorité chargée de l'administration et le Gouvernement de l'Ethiopie. Le 25 avril 1952, il transmettait des exemplaires de ce texte au Gouvernement de l'Ethiopie. Dans sa lettre, le Commissaire signalait de nouvelles modifications, d'ordre secondaire, qu'il avait apportées postérieurement à ses conversations avec le Ministre des affaires étrangères. Il constatait qu'il avait pu, dans une large mesure, accepter les suggestions faites par le Gouvernement de l'Ethiopie.

405. Ultérieurement, le 28 avril 1952, le Commissaire eut avec le représentant éthiopien chargé de la liaison un entretien officieux au cours duquel il examina et expliqua les modifications qu'il avait apportées au texte postérieurement à la date à laquelle il s'était mis d'accord avec le Ministre des affaires étrangères.

¹⁰⁰ A/AC.44/L.7.

Chapitre III

CONVOCATION ET RÉUNION PAR L'AUTORITÉ CHARGÉE DE L'ADMINISTRATION D'UNE ASSEMBLÉE REPRÉSENTATIVE D'ÉRYTHREENS CHOISIS PAR LA POPULATION

Section 1. — Organisation des élections

406. Parmi les tâches dont l'Administration britannique devait s'acquitter en consultation avec le Commissaire des Nations Unies figurait le soin de réunir "après avoir pris toutes dispositions utiles en vue de cette convocation . . . une assemblée représentative d'Érythréens choisis par la population" [résolution 390 A (V), paragraphe 11].

407. Sur la base de ce mandat, l'Administration britannique, par la proclamation n° 121 en date du 28 janvier 1952, adopta la procédure qui, compte tenu des conditions locales — sociales, géographiques et politiques — ainsi que du temps et des moyens à la disposition des fonctionnaires responsables des opérations, lui apparut la plus recommandable. Le Commissaire, pour sa part, dans une lettre à l'Administration britannique en date du 4 février 1952, déclarait que cette proclamation "dénotait une grande expérience du problème ainsi qu'une connaissance approfondie des traditions du pays".

408. C'est seulement dans les deux villes d'Asmara et de Massawa qu'on procéda à des élections directes à un seul degré et au scrutin secret. Dans toutes les autres circonscriptions, les élections se déroulèrent en deux phases de la manière suivante :

1) Les différents districts (population sédentaire) ou tribus (nomades) tinrent des assemblées primaires pour désigner des délégués. D'une manière générale, ces opérations au premier degré se déroulèrent selon la tradition ;

2) Au second degré, les délégués se réunirent en collèges électoraux pour procéder, cette fois au scrutin secret, à l'élection des membres de l'Assemblée.

409. Toutefois, la participation des Érythréens aux assemblées primaires, dans le cas d'élections à deux degrés, se trouvait régie, non par la coutume, mais par des règles spécialement établies à cet effet. Les conditions requises, les mêmes que dans le cas d'élections directes, étaient en effet les suivantes :

- 1) Être habitant de l'Érythrée ;
- 2) Ne pas présenter à la fois les deux caractéristiques d'une nationalité étrangère et de l'absence de parent ou de grand-parent de sang érythréen ;
- 3) Être de sexe masculin ;
- 4) Avoir 21 ans accomplis ;
- 5) Avoir résidé habituellement dans la circonscription pendant une période d'au moins un an ;
- 6) Jouir de ses facultés mentales ;

7) Ne pas être en train d'accomplir une peine d'emprisonnement.

410. Pour l'éligibilité, la proclamation n° 121 reprenait les trois premières conditions stipulées pour l'électorat. Elle renforçait certaines conditions, telles que les conditions d'âge (30 ans au lieu de 21) et de résidence (en exigeant une résidence spéciale de deux ans dans la circonscription au cours des dix dernières années) ; elle ajoutait des conditions excluant les faillis non réhabilités et les personnes dont les biens garantissent le paiement d'une indemnité ou font l'objet d'un concordat, ou qui ont conclu avec l'administration un contrat de fournitures ou autre encore en vigueur. En ce qui concerne les employés de l'administration, ils devaient, pour avoir le droit de faire campagne, se faire accorder un congé spécial sans traitement.

Section 2. — Election et composition de l'Assemblée érythréenne

411. Les différents partis érythréens avaient été fondés et avaient poursuivi leur action jusqu'à la résolution des Nations Unies du 2 décembre 1950, en relation avec les solutions différentes dont était susceptible la question de l'avenir de l'Érythrée.

412. Le Commissaire avait donc dû, dès son arrivée, souligner fortement que le problème avait complètement changé d'aspect du jour de l'adoption par l'Assemblée générale de la recommandation relative à la Fédération. Sans doute avait-il encore été possible aux différents partis, par les réponses qu'ils apportaient aux questions du Commissaire sur la Constitution, d'essayer d'orienter la Fédération vers une formule qui différât le moins possible de leurs conceptions antérieures. Toutefois, le fait même qu'au cours des consultations officielles du Commissaire, les organisations politiques avaient eu à se prononcer sur les aspects fondamentaux de la Constitution permit aux électeurs de choisir, en toute connaissance de cause, parmi les tendances que représentaient les candidats des différents partis. Il semble d'ailleurs hors de doute que l'influence réelle des partis politiques en tant que tels a été sensiblement plus forte dans les circonscriptions où le vote avait lieu à un seul degré que dans celles à vote indirect, où intervenaient bien d'autres facteurs traditionnels.

413. Bien que le découpage des circonscriptions par l'Administration britannique ait donné lieu à certaines protestations — essentiellement de la part des éléments musulmans de la population — il semble hors de doute qu'il eût été dans la plupart des cas impossible de

satisfaire à ces demandes. Tandis que, par exemple, les villes de la Province-Occidentale qui demandaient à être représentées à l'Assemblée n'avaient qu'une population beaucoup trop faible — moins de 9.000 habitants pour Keren et moins de 6.000 pour Agordat et Tessenci, a'ors qu'il était prévu un représentant pour 15.000 habitants environ — les réclamations relatives au groupement des tribus au sein de circonscriptions étaient généralement dues à ce que la population était divisée d'opinion sur la manière d'opérer le découpage électoral. Dans ces circonstances, toute satisfaction accordée à l'un des points de vue eût entraîné un mécontentement au moins égal dans le groupe opposé.

414. Dans d'autres cas, c'est une question de principe que posaient les réclamations des Musulmans. En effet, ceux-ci, géographiquement dispersés dans le Hamassien et le Seræ — au contraire des Chrétiens de la Province-Occidentale, groupés dans les "districts abyssins" — n'auraient pu se voir attribuer d'office un représentant que sur une base confessionnelle, ce qui eût constitué une anomalie dans l'ensemble du système adopté qui était celui de circonscriptions territoriales.

415. Compte tenu du fait qu'il y eut deux ballottages, les élections directes des 25 et 26 mars 1952 et le deuxième tour des élections indirectes du 26 mars 1952 donnèrent, dans la mesure où l'appartenance politique des élus pouvait être clairement déterminée, les résultats suivants :

Unionistes et libéraux unionistes	32
Front démocratique et candidats indépendant (Ligue musulmane et autres partis du Front)	18
Ligue musulmane de la Province-Occidentale	14
Parti national	1
Ligue musulmane indépendante	1
TOTAL	66

416. En outre, au scrutin de ballottage (élections indirectes) du 12 mai 1952 étaient élus un député du Front démocratique et un membre de la Ligue musulmane de la Province-Occidentale, les chiffres du tableau précédent se trouvant ainsi modifiés : 19 pour le Front démocratique et candidats indépendants, et 15 pour la Ligue musulmane de la Province-Occidentale.

Section 3. — Premières réunions de l'Assemblée

417. A la première séance de l'Assemblée, qu'il inaugura solennellement le 28 avril 1952, l'Administrateur en chef déclara que la réunion de l'Assemblée représentative par l'Administration britannique marquait le début du fonctionnement en Erythrée d'institutions démocratiques, en même temps qu'un pas en avant dans la voie de la Fédération de l'Erythrée et de l'Ethiopie sous la souveraineté de la Couronne d'Ethiopie. L'Administrateur en chef, évoquant la sympathie avec laquelle le Gouvernement et le peuple britanniques suivaient cette évolution, exprima le souhait que l'Assemblée s'acquittât de sa tâche avec diligence, de manière à ce que la transmission des pouvoirs puisse avoir lieu le 15 septembre 1952 au plus tard.

418. Le Commissaire, prenant ensuite la parole, tint à rendre hommage au succès que représentait le déroulement des élections, grâce à l'esprit de coopération des Erythréens et aux qualités organisatrices de l'Ad-

ministration. Bien que cette observation fût également vraie des élections indirectes, la manière dont les Erythréens s'étaient adaptés à la technique toute nouvelle du scrutin direct et secret était naturellement plus remarquable encore que le fonctionnement normal d'assemblées traditionnelles de tribu et de district.

419. Mettant en contraste le calme et l'esprit fraternel de la population avec les mauvais jours du banditisme et des conflits tribaux, le Commissaire invita tous les représentants à se montrer dignes du sens des responsabilités et du patriotisme dont avaient fait preuve leurs mandants.

420. Le projet qui allait être présenté à l'Assemblée était, dit-il, scrupuleusement fondé sur les principes de la résolution, les intérêts des parties et les aspirations du peuple érythréen. D'autre part, du fait que l'Assemblée générale avait adopté une solution de compromis, toutes préoccupations partisans au sein de l'Assemblée seraient d'autant plus dangereuses qu'elles risquaient de détruire l'équilibre de la résolution du 2 décembre 1950.

421. Le Commissaire soulignait enfin que l'Erythrée devait se féliciter de recevoir en même temps l'autonomie et une Constitution démocratique. Cependant, la foi de la population dans la valeur de ces institutions était indispensable au succès d'une entreprise à laquelle il s'efforceraient, pour sa part, de coopérer, conformément au mandat qu'il tenait de l'Assemblée générale.

422. Enfin, le représentant de l'Empereur d'Ethiopie, transmettant à l'Assemblée les souhaits de l'Empereur, souligna l'importance et l'urgence de la tâche à accomplir. De longues années s'étaient en effet écoulées avant que la question de l'Erythrée puisse, grâce aux efforts de l'Ethiopie, du Royaume-Uni, des Etats-Unis d'Amérique et d'un groupe nombreux d'autres Membres de l'Organisation des Nations Unies, être résolue sur la base des aspirations des habitants de l'Erythrée et du principe d'une association étroite avec l'Ethiopie.

423. L'Empereur se déclarait convaincu de la sincérité avec laquelle le Commissaire avait consacré ses clairvoyants efforts à la rédaction d'une Constitution, et de la nécessité pour l'Assemblée de remporter un prompt succès duquel dépendait le sort des habitants ainsi que la paix et la sécurité en Afrique orientale. Il recommandait donc aux membres de l'Assemblée de déjouer toutes préoccupations partisans et il assurait tous les Erythréens qu'il les considérait comme ses fils au même titre que leurs frères d'Ethiopie.

424. Le 29 avril 1952, l'Assemblée élisait au scrutin secret⁶¹ Ato Tedla Bairu Président — par 49 voix contre 11, avec 2 abstentions et 4 votes nuls — et Cheikh Ali Mohammed Moussa Radai Vice-Président, par 48 voix contre 17, avec une abstention.

425. Si les deux élus avaient en commun leur jeunesse — moins de 40 ans — et leurs connaissances linguistiques, ils représentaient des religions différentes, le Président étant de religion chrétienne et le Vice-Président Musulman. Ainsi s'exprimait entre Erythréens un esprit de tolérance mutuelle qui était de bon augure pour la suite des travaux de l'Assemblée.

⁶¹ A/AC.44/R.112

426. Pour l'adoption de son règlement intérieur, l'Assemblée disposait d'un projet établi par les soins de l'Administration britannique. Ce projet, tout en indiquant que les débats de l'Assemblée auraient lieu en anglais, en arabe et en tigrigna (article 9), prévoyait au même article que les représentants pourraient également prendre la parole en italien, auquel

cas son discours serait interprété dans les autres langues. Cette dernière disposition fut écartée par l'Assemblée qui, par ailleurs, adopta sans amendement, le 30 avril 1952⁶², le projet de règlement intérieur, par 56 voix, avec 9 abstentions.

⁶² A/AC.44/R.114.

Chapitre IV

SOUSSION A L'ASSEMBLEE ERYTHRENE DU PROJET DE CONSTITUTION. DEBATS. ADOPTION DU TEXTE AMENDE

Section 1. — Soumission du projet à l'Assemblée érythréenne

427. Le 3 mai 1952, le Commissaire soumettait à l'Assemblée le projet de Constitution qu'il avait établi en consultation avec la Puissance chargée de l'administration, le Gouvernement de l'Ethiopie et les habitants de l'Erythrée⁶³.

428. Dans la déclaration qu'il fit à cette occasion⁶⁴, le Commissaire, évoquant les consultations auxquelles il avait procédé, souligna une fois de plus que les deux principes essentiels de la résolution, l'autonomie érythréenne et la souveraineté de la Couronne d'Ethiopie, répondaient aux deux tendances dominantes de la population et s'efforçaient de leur donner satisfaction, et qu'il importait donc de les respecter également.

429. Soulignant les avantages qu'apporterait la présence en Erythrée d'un représentant de l'Empereur, le Commissaire précisait qu'il ne s'agissait en aucune manière d'une intervention quelconque dans le gouvernement intérieur de l'unité autonome érythréenne.

430. De même, après avoir signalé l'application dans la Constitution des principes de l'autonomie érythréenne, du gouvernement démocratique et du respect des droits de l'homme, le Commissaire précisait que la protection supplémentaire accordée aux divers éléments de la population, sur la base du préambule de la résolution, n'impliquait en aucune façon rien qui ressemblât à des droits d'extra-territorialité. Mais les connaissances techniques et scientifiques des étrangers faisaient de leur coopération une condition nécessaire au développement économique de l'Erythrée, dans le respect mutuel de l'autorité érythréenne, d'une part, et des garanties accordées aux étrangers, d'autre part.

431. A plus forte raison, Chrétiens et Musulmans érythréens devaient-ils coopérer fraternellement tant au gouvernement central que dans les collectivités locales.

432. Le Commissaire caractérisait ensuite le système "semi-présidentiel" de gouvernement dans lequel le Chef de l'exécutif, élu par l'Assemblée — elle-même émanation du peuple — ne serait cependant pas responsable politiquement devant elle et choisirait lui-même les Secrétaires des départements exécutifs. Toutes sortes de précautions avaient été prises contre des abus de pouvoir de la part du Chef de l'exécutif, et une Haute Commission électorale garantirait la régularité des opérations électorales, ce pendant qu'une Commission de la

fonction publique protégerait les fonctionnaires contre des mesures arbitraires, que l'approbation du budget se ferait selon les règles de la démocratie et que l'Assemblée élirait un contrôleur général des comptes.

433. Le Commissaire énumérait enfin les mesures prévues pour garantir l'indépendance de la magistrature et assurer le progrès économique et social du pays par l'institution d'un Conseil consultatif de l'Erythrée.

Section 2. — Aperçu général des débats au sein de l'Assemblée

434. L'Assemblée, siégeant au Palais d'Asmara, a discuté et adopté la Constitution de l'Erythrée au cours de quarante réunions qui se sont tenues du 12 mai au 10 juillet 1952.

435. L'Assemblée a été assistée dans ses travaux par des fonctionnaires fournis par l'Administration britannique.

436. Le 14 mai 1952⁶⁵, L'Assemblée adoptait à l'unanimité, par appel nominal, l'article 1 du projet de Constitution, comportant adoption et ratification de l'Acte fédéral. De même, l'article 23, contenant des dispositions reprises de l'Acte fédéral et relatives aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, fut adopté aux applaudissements de tous les députés debout. D'autre part, une large proportion des autres articles fut adoptée sans amendement et parfois même sans débat. L'analyse suivante, destinée essentiellement à indiquer et à expliquer les modifications apportées au projet par l'Assemblée représentative, parfois sur la proposition du Commissaire lui-même, ne représente donc qu'un aspect du travail des représentants, bien qu'il reste vrai qu'un petit nombre de questions controversées aient absorbé une très large part du temps consacré par l'Assemblée à cette tâche historique et que cet aspect lui se par conséquent être tenu pour essentiel.

Section 3. — Exposé détaillé des débats de l'Assemblée sur le projet de Constitution. Amendements qu'ils y ont apportés

437. Afin de mieux caractériser la physionomie des débats de l'Assemblée représentative en les rapprochant des consultations officielles avec les habitants de l'Erythrée analysées en détail au chapitre I, sous-section D de la section 2 du présent rapport, les principaux problèmes soulevés par le projet de Constitution ont été répartis entre les trois catégories suivantes :

⁶³ Ce document (A/AC.44/L.7) est le texte de base auquel on s'est référé dans cette section pour toutes les citations et le numérotage des articles.

⁶⁴ A/AC.44/L.9.

⁶⁵ A/AC.44/R.57.

A. — PROBLÈMES SUR LESQUELS L'OPINION AVAIT PARU DIVISÉE, MAIS DONT LA SOLUTION PAR L'ASSEMBLÉE NE DONNA PAS LIEU À DES DIFFICULTÉS SÉRIEUSES

438. Ces problèmes sont tous relatifs à l'Assemblée de l'Erythrée. Les préférences apparentes d'une certaine partie de la population — généralement de religion musulmane — pour la création de deux Assemblées se trouvèrent reflétées dans un amendement tendant à instituer, à côté d'une chambre élue de quarante membres, une autre chambre composée d'experts et de personnalités averties, au nombre de trente. Toutefois, le problème, s'il fut amplement débattu au cours de deux séances les 24⁶⁶ et 26 mai 1952⁶⁷, fut en définitive tranché en faveur du monocamérisme par un vote significatif (60 voix contre une, avec 5 abstentions) [article 41].

439. Toujours en ce qui concerne cette partie de la Constitution, les seuls autres points à noter — réserve faite des articles 59 et 60 qui sont liés à la question des pouvoirs du représentant de l'Empereur — furent les suivants :

1) L'Assemblée représentative se rallia à la suggestion du Commissaire relative à la durée du mandat de l'Assemblée prévue dans la Constitution (quatre ans) [article 49] ;

2) L'Assemblée entoura l'aménagement des sessions des précautions supplémentaires suivantes :

a) La date de la session ordinaire serait fixée par la loi ;

b) Avant de fixer la date de clôture des sessions ordinaires [article 50], le Chef de l'exécutif consulterait le Président de l'Assemblée ;

3) L'Assemblée décida que pour qu'une session extraordinaire soit convoquée par le Chef de l'exécutif sur la demande des députés il suffirait qu'un tiers des députés en fonction (au lieu de la majorité absolue des députés en fonction) en fasse la demande par écrit [article 51] ;

4) L'Assemblée éleva le quorum de la moitié aux deux tiers des députés en fonction [article 52].

B. — QUESTIONS NON TRAITÉES OU RELATIVEMENT PEU DÉBATTUES AU COURS DES CONSULTATIONS MAIS QUI DONNÈRENT LIEU À D'IMPORTANTES DÉBATS À L'ASSEMBLÉE⁶⁸

1) *Statut de l'Erythrée*

440. Sur certains des articles de ce chapitre d'assez longs débats eurent lieu le 15 mai 1952⁶⁹, qui amenèrent le Commissaire à proposer lui-même les modifications suivantes au projet de Constitution :

a) *Les matières rentrant dans la compétence de l'Erythrée*

En ce qui concerne le fond de cet article, le Commissaire proposa d'ajouter au paragraphe 2 un alinéa b

⁶⁶ A/AC.44/R.69.

⁶⁷ A/AC.44/R.70.

⁶⁸ La question des langues, si controversée au cours des consultations, appartient en réalité à la troisième catégorie (difficultés communes aux consultations et aux débats de l'Assemblée). Elle sera cependant traitée avec le reste du chapitre des droits spéciaux, dont l'ensemble fut, de plus, soumis à l'examen d'une même commission.

⁶⁹ A/AC.44/R.58 et 59.

ainsi conçu : "b) L'organisation des services publics". C'est le texte ainsi amendé que l'Assemblée adopta sans opposition, avec une abstention [article 5].

b) *Participation de l'Erythrée aux dépenses du Gouvernement fédéral. Répartition et perception des impôts fédéraux*

Le Commissaire proposa d'ajouter à cet article un troisième paragraphe relatif aux droits de douane, qui reproduisait une disposition du paragraphe 4 de la résolution 390 A (V), et ce paragraphe additionnel a été adopté, avec le reste de l'article, par 62 voix contre une (article 6).

c) *Représentation de l'Erythrée dans le Conseil fédéral impérial*

Sur la proposition du Commissaire, un second paragraphe relatif à la participation des Erythréens au Gouvernement fédéral, qui reproduisait une disposition du paragraphe 5 de la résolution, fut ajouté. A

Enfin, le Commissaire a également été amené au cours des débats à proposer que la nomination par le Chef de l'exécutif des représentants érythréens au Conseil fédéral impérial soit soumise à l'approbation de l'Assemblée.

L'ensemble de l'article ainsi amendé a été adopté sans opposition (article 7).

2) *Nationalité (et droits des ressortissants de la Fédération), citoyenneté et électorat*

a) *Citoyen neté érythréenne*

441. L'article relatif à la citoyenneté érythréenne avait été rédigé par le Commissaire comme suit :

"Sont citoyens érythréens les personnes possédant la nationalité fédérale qui rentrent dans les catégories suivantes :

"a) Les personnes qui ont reçu la nationalité fédérale en Erythrée en vertu de l'Acte fédéral [section A, 6, de la résolution 390 A (V) de l'Assemblée générale] ;

"b) Les personnes qui sont nées en Erythrée ;

"c) Les personnes auxquelles la citoyenneté érythréenne a été accordée conformément à la loi."

442. A la suite de débats prolongés à l'Assemblée les 19⁷⁰ et 20⁷¹ mai 1952, l'article fut amendé et adopté avec la rédaction suivante :

"Sont citoyens érythréens les personnes qui ont reçu la nationalité fédérale en Erythrée en vertu de l'Acte fédéral [section A, 6, de la résolution 390 A (V) de l'Assemblée générale] et auxquelles la citoyenneté érythréenne a été accordée conformément aux lois de l'Erythrée." (Article 20.)

b) *Droits des ressortissants de la Fédération qui ne sont pas citoyens érythréens*

443. L'article se présentait, dans le projet du Commissaire, de la façon suivante :

"1. Sous condition de réciprocité, les ressortissants de la Fédération qui ne sont pas citoyens érythréens jouissent en Erythrée des mêmes droits que les citoyens érythréens.

"2. Ils jouissent des droits politiques pourvu qu'ils remplissent les conditions exigées par l'article 21 concernant l'électorat et l'article 44 concernant l'éligibilité

⁷⁰ A/AC.44/R.61 et 62.

⁷¹ A/AC.44/R.63.

à l'Assemblée. Ils peuvent être membres de l'exécutif sous réserve de l'article 70, paragraphe 2."

A la suite des débats des 20⁷² et 21 mai 1952⁷³, cet article a été amendé et le texte suivant a été adopté :

"1. Sous condition de réciprocité, les ressortissants fédéraux qui ne sont pas citoyens érythréens jouissent des mêmes droits que les Erythréens.

"2. Ils jouissent des droits politiques, conformément à la Constitution et aux lois de l'Erythrée, sous condition de réciprocité." (Article 8.)

c) *Electorat*

444. A la séance du 21 mai 1952⁷⁴, l'article relatif à l'électorat a été adopté avec l'amendement suivant : les mots "sont électeurs les personnes possédant la nationalité fédérale" ont été remplacés par les mots "sont électeurs les personnes possédant la citoyenneté érythréenne". (Article 21.)

445. L'Assemblée a ainsi marqué une tendance générale à laisser aux représentants érythréens le soin d'apprécier dans l'avenir les conditions de participation à la vie politique de l'unité autonome.

3) *Droits spéciaux des divers éléments de la population de l'Erythrée*

446. L'Assemblée, à sa séance du 24 mai 1952⁷⁵, décidait d'ajourner l'examen de l'article relatif au statut personnel, déjà débattu à la séance précédente⁷⁶, ainsi que des autres articles du même chapitre.

447. C'est seulement le 7 juin 1952⁷⁷ que l'Assemblée revenait sur ce chapitre et, si les articles sur le statut personnel et la non-discrimination en matière de droits acquis étaient adoptés sans amendement au cours de la même séance, l'examen de la question des droits réels et de celle des langues officielles de l'Erythrée était de nouveau ajourné (articles 37 et 39).

448. L'Assemblée ayant à sa séance du 9 juin 1952⁷⁸ une nouvelle fois renvoyé le débat sur les droits réels, le Commissaire proposait alors le 10 juin 1952⁷⁹ de supprimer l'article relatif à la non-discrimination en matière de droits acquis, afin de traiter de ce problème, en même temps que les droits réels, en un seul article qui aurait la rédaction suivante :

"Aucune loi ayant un caractère discriminatoire ne peut porter atteinte aux droits de propriété et autres droits réels, établis par la coutume ou la législation, exercés en Erythrée par les tribus, les divers éléments de la population et par des individus ou des personnes morales."

449. L'Assemblée ayant alors rouvert le débat sur la question de la non-discrimination, décida finalement à la même séance d'adopter le texte proposé par le Commissaire à la place des deux articles du projet (articles 38 et 39). Ainsi se trouvait résolue sans opposition une des plus sérieuses difficultés qui se soient présentées au cours des débats de l'Assemblée.

⁷² A/AC.44/R.63 et 64.

⁷³ A/AC.44/R.65.

⁷⁴ A/AC.44/R.66.

⁷⁵ A/AC.44/R.69.

⁷⁶ A/AC.44/R.68.

⁷⁷ A/AC.44/R.81.

⁷⁸ A/AC.44/R.83.

⁷⁹ A/AC.44/R.85.

450. Ajoutons qu'afin d'apaiser certaines inquiétudes qui subsistaient, le Commissaire, lors du vote de la Constitution par chapitre, précisait le 10 juillet 1952⁸⁰ que les droits réels exercés sur des terres domaniales se trouvaient couverts par le nouvel article. C'est donc le texte ainsi amendé qu'adopta l'Assemblée, par son vote sur le chapitre V de la partie I.

451. Le 11 juin 1952⁸¹, l'Assemblée abordait l'examen de l'article relatif aux langues de l'Erythrée, qui, on s'en souvient, avait donné lieu à controverse au cours des consultations.

452. De fait, tant à cette séance que le 14 juin 1952⁸², la question faisait l'objet de débats aussi longs qu'infructueux. Le Commissaire était donc amené une nouvelle fois à assister l'Assemblée dans la solution d'un problème délicat en retirant le projet qu'il avait soumis, volontairement rédigé en termes larges, pour le remplacer par le texte suivant :

"1. Le tigrigna et l'arabe sont les langues officielles de l'Erythrée.

"2. Selon l'usage établi en Erythrée, les langues parlées et écrites par les différents groupes de la population peuvent être employées dans les rapports avec les autorités publiques, ainsi qu'en matière de religion ou d'enseignement et pour tous les modes d'expression de la pensée." (Article 40.)

453. Ici encore le débat, renvoyé à la séance suivante, se terminait par l'adoption le 16 juin 1952⁸³ du texte que le Commissaire, s'efforçant d'interpréter les diverses tendances des représentants eux-mêmes, avait substitué à la rédaction initiale.

4) *Collectivités locales*

454. A la séance du 19 juin 1952⁸⁴, le Commissaire présenta à l'Assemblée un texte nouveau de l'article correspondant, dans lequel le paragraphe 2 se trouvait modifié de la manière suivante :

Texte du projet

"2. Les municipalités conservent leur organisation pour la gestion de leurs affaires."

Texte présenté en séance

"2. Les municipalités ont la gestion de leurs affaires."

455. Cette variante était destinée à donner satisfaction au vif particularisme local qui s'était exprimé au sein de l'Assemblée, spécialement parmi les représentants musulmans ; particularisme qui s'affirma encore lorsque l'Assemblée modifia le paragraphe 3 de façon que les autorités locales soient choisies non plus "de préférence", mais obligatoirement au sein de la communauté locale (article 85).

C. — DIFFICULTÉS COMMUNES AUX CONSULTATIONS ET AUX DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE

1) *Organe exécutif*

456. Le principe même du système semi-présidentiel donna lieu à certains malentendus que le Commissaire eut à dissiper. Un membre de l'Assemblée ayant suggéré,

⁸⁰ A/AC.44/R.141.

⁸¹ A/AC.44/R.87.

⁸² A/AC.44/R.89.

⁸³ A/AC.44/R.91.

⁸⁴ A/AC.44/R.119 et R.121.

par exemple, que la nomination des Secrétaires de départements exécutifs devrait être approuvée par l'Assemblée, le Commissaire indiqua nettement que ce serait là s'orienter vers le régime parlementaire.

457. Toutefois, ces explications une fois fournies, l'Assemblée fut prompt à se rallier à la conception du Commissaire et, seul en somme de ce chapitre, le texte relatif à la nomination du Chef de l'exécutif souleva certaines difficultés. Le débat ouvert sur cet article le 3 juin 1952⁸⁵ et poursuivi le lendemain ayant permis au Commissaire de déceler certaines tendances de l'Assemblée, particulièrement en ce qui concerne la nécessité d'une majorité plus forte, il soumettait un amendement consistant essentiellement à stipuler cette exigence d'une majorité des deux tiers et à instituer une procédure pratique pour y satisfaire. C'est ce texte amendé que l'Assemblée, au cours de la même séance, devait adopter sans opposition, avec une seule abstention (article 70).

2) Représentant de l'Empereur en Erythrée

458. A la suite de travaux d'une commission dont la création avait été décidée par l'Assemblée le 21 mai 1952⁸⁶, dont les membres furent désignés le 29 mai 1952⁸⁷, et qui présenta le 2 juillet 1952⁸⁸ son rapport final et unanime tendant, soit à supprimer — à propos d'un seul des articles en question — soit à amender, soit à adopter le texte du Commissaire, les modifications suivantes furent apportées au projet de Constitution :

a) Observations sur les projets de loi et demandes de nouvelle délibération

459. L'Assemblée a amendé à la séance du 2 juillet 1952⁸⁹ l'article 13 du projet de Constitution. Si elle a maintenu le droit pour le Représentant de l'Empereur de demander une nouvelle délibération des projets de loi déjà votés par l'Assemblée — et ce, aux cas déjà prévus par le projet — elle a supprimé la disposition relative à des observations possibles du Représentant de l'Empereur sur les projets et propositions de loi soumis à l'Assemblée (séance du 2 juillet 1952 en ce qui concerne l'article 13, et du 3 juillet 1952⁹⁰ en ce qui concerne l'article 59).

b) Relations avec le Gouvernement érythréen

460. A la séance du 2 juillet⁹¹, l'Assemblée a décidé la suppression de l'article 15 du projet en vertu duquel le Représentant de l'Empereur devait traiter avec le Gouvernement de l'Erythrée toutes les questions d'intérêt commun à la Fédération et à l'Erythrée. Sur ce point encore, l'Assemblée marquait sa tendance à affirmer l'autonomie de l'Erythrée.

3) Emblèmes de la Fédération et de l'Erythrée

461. Sur le rapport de la Commission qui avait également examiné la question des pouvoirs du Représentant de l'Empereur, l'Assemblée, à sa séance du 2 juillet 1952⁹¹, a adopté l'article relatif aux emblèmes de l'Erythrée, sous la forme suivante :

"1. Le drapeau fédéral est respecté en Erythrée.

"2. L'Erythrée a un drapeau, un sceau et des armes dont les détails seront déterminés par la loi."

⁸⁵ A/AC.44/R.77 et 79.

⁸⁶ A/AC.44/R.65.

⁸⁷ A/AC.44/R.73.

⁸⁸ A/AC.44/R.129 et 130.

⁸⁹ A/AC.44/R.130.

⁹⁰ A/AC.44/R.131.

⁹¹ A/AC.44/R.129 et 130.

D. — CARACTÈRES GÉNÉRAUX DES DÉBATS. LA CRÉATION DU COMITÉ EXÉCUTIF. L'ASSEMBLÉE ÉRYTHRÉENNE DEVIENT POUR QUATRE ANS L'ASSEMBLÉE DE L'ÉRYTHRÉE

462. Ainsi les efforts de la Commission, au sein de laquelle le Commissaire s'était rendu par trois fois pour lui fournir toutes explications nécessaires, aboutissaient finalement à l'élaboration de textes acceptés par le Commissaire et acceptables pour l'Assemblée. Toutefois, les difficultés rencontrées avaient été si sérieuses qu'il n'est peut-être pas inutile de rappeler brièvement dans quelles circonstances elles purent être finalement surmontées.

463. Lors de la présentation d'un rapport intérimaire de la Commission le 1er juillet 1952⁹², qui révélait un désaccord persistant sur une partie des articles à l'étude, le Commissaire avait dû adresser un appel⁹³ au sens des responsabilités des membres de cet organisme subsidiaire. Le Commissaire, évoquant la situation difficile qu'il avait trouvée à son arrivée en Erythrée, rappela qu'il avait mis tout son savoir, ainsi que celui d'experts les plus qualifiés, au service des Erythréens. De leur côté, les représentants avaient travaillé jusque-là dans un esprit de compromis; pourquoi fallait-il qu'aujourd'hui cette bonne volonté parût leur faire défaut à propos du chapitre II de la partie I du projet de Constitution? Ceci était d'autant plus regrettable que les droits de tous se trouvaient protégés par la Constitution et que l'Empereur d'Éthiopie, auquel les Nations Unies avaient fait pleine confiance, avait montré, par son acceptation de la résolution, son respect de l'autonomie érythréenne. Le Commissaire, rappelant qu'aucune considération ne l'avait jamais empêché d'accepter, dans un esprit démocratique, tous les amendements légitimes, adjurait donc les membres de la Commission et de l'Assemblée, non seulement de s'entendre sur un texte, mais d'envisager tous ensemble l'avenir dans un même esprit de confiance et d'optimisme.

464. Après avoir entendu l'appel du Commissaire et les remerciements du Président de l'Assemblée, lequel invita la Commission à ne pas revenir sur des accords déjà réalisés, celle-ci entreprenait de nouveaux efforts et, comme on l'a vu, parvenait cette fois à présenter dès le lendemain après-midi son rapport définitif à l'Assemblée.

465. Mentionnons enfin les deux points suivants: en premier lieu, l'Assemblée adopta les dispositions relatives au Comité exécutif⁹⁴, qui avaient fait l'objet de consultations entre l'Administration britannique et le Commissaire. Le 9 juillet 1952, lors de l'ouverture à l'Assemblée représentative du débat sur la partie VII "Dispositions transitoires", lectures fut donnée à l'Assemblée d'une lettre de l'Administration britannique⁹⁵, transmettant pour information un exemplaire du projet de proclamation que l'Administrateur en chef avait l'intention de promulguer dès l'adoption par l'Assemblée de l'article relatif au respect des engagements contractés par le Comité exécutif. La lettre de transmission indiquait les motifs de la création de ce Comité, esquissait ses fonctions essentielles, signalait qu'un règlement d'application précisant les fonctions de cet organisme serait publié en même temps que la proclamation et ajoutait que l'Ad-

⁹² A/AC.44/R.127 et 128.

⁹³ A/AC.44/R.127, p. 1 à 3.

⁹⁴ Voir ci-dessus, chapitre II, paragraphes 306 à 318.

⁹⁵ A/AC.44/R.140, appendice A.

ministrateur en chef avait l'intention de demander à l'Assemblée, dès que la proclamation serait promulguée, d'élire dix membres du Comité exécutif et de désigner un Président.

466. Le même jour, l'Administrateur en chef, appuyé par le Commissaire, prenant la parole à l'Assemblée, commenta les articles, indiquant qu'il était à la disposition de l'Assemblée pour toutes explications nécessaires⁹⁶.

467. A la suite du débat sur les trois articles en question, un texte amendé fut adopté sur la proposition du Président, fusionnant les deux articles 97 et 98 relatifs au respect des engagements contractés respectivement "pour l'Erythrée" et "par le Comité exécutif", avec certains amendements de détail, sous la forme suivante :

"Respect des engagements contractés pour l'Erythrée

"1. Les engagements de tout ordre régulièrement contractés par les autorités qui ont administré l'Erythrée jusqu'à la date d'entrée en vigueur de la Constitution resteront valides pour le Gouvernement de l'Erythrée et devront être respectés pourvu que ces engagements se rapportent aux matières qui rentrent dans la compétence de l'Erythrée.

"2. Après la date de l'entrée en vigueur de la Constitution, les engagements régulièrement contractés par le Comité exécutif établi par l'Autorité chargée de l'administration, avant la date de l'entrée en vigueur de la Constitution, resteront valides et devront être respectés.

"3. Réserve est faite, en ce qui concerne le paragraphe 1, des engagements auxquels le Traité de paix avec l'Italie du 10 février 1947, ou la résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies du 29 janvier 1952, auraient mis fin."

468. L'article 98 (ancien article 101) fut adopté sans changement.

469. La Proclamation fut publiée par l'Administrateur en chef le 11 juillet 1952 et l'Assemblée représentative a élu le 16 juillet 1952 le Président et les dix membres du Comité exécutif, soumettant en même temps une requête à l'Administrateur en chef aux fins d'obtenir qu'un fonctionnaire musulman et un fonctionnaire chrétien de l'Administration soient désignés comme conseillers du Comité. Un règlement d'application autorisant le Comité exécutif à assumer certaines des fonctions de l'Administrateur en chef a été publié le 18 juillet 1952. Le Comité s'est réuni pour une séance préliminaire avec l'Administrateur en chef et avec ses conseillers le 23 juillet 1952 afin d'établir son plan de travail et de discuter de son ordre du jour, et il a affectivement fonctionné jusqu'au 15 septembre 1952, date de la transmission des pouvoirs.

470. En second lieu, l'Assemblée se trouva en présence d'une suggestion du Commissaire selon laquelle l'Assemblée représentative pourrait, pendant une période d'un à deux ans, exercer les pouvoirs de l'Assemblée prévus par la Constitution. Cette suggestion du Commissaire s'inspirait des considérations suivantes : inopportunité de nouvelles élections et d'une nouvelle campagne électorale relativement peu de temps après la désignation de l'Assemblée représentative, expérience qu'auraient acquise les membres de l'Assemblée du fait de leurs tra-

voux constitutionnels et enfin dignité que confèreraient à ces mêmes représentants leur participation à cette œuvre historique. Au demeurant, le Commissaire déclara, à la séance du 9 juillet 1952⁹⁷, qu'il s'agissait là d'une question politique et qu'il appartenait aux membres de l'Assemblée, mieux au courant des éléments du problème et des sentiments de la population, de la trancher sur la base des intérêts du pays. A la même séance, il était décidé, par 51 voix contre 6, avec 4 abstentions, que la période de prolongation des pouvoirs de l'Assemblée serait de quatre ans (article 102).

Section 4. — Adoption de la Constitution par l'Assemblée

471. A la séance du 10 juillet 1952⁹⁸, l'Assemblée représentative adopta presque à l'unanimité le préambule et chacun des chapitres de la Constitution, ainsi amendés. Puis l'ensemble de la Constitution, ainsi amendée, fut adoptée à l'unanimité par l'Assemblée debout.

472. Le Commissaire des Nations Unies, dans une déclaration à l'Assemblée, la félicita alors de l'œuvre historique qu'elle venait d'accomplir avec tact et compréhension mutuelle. Loin d'avoir détruit l'harmonie du projet, les amendements apportés l'avaient au contraire perfectionné en conciliant les différents points de vue et intérêts.

473. Ainsi les Nations Unies, loin d'imposer une solution, avaient tenu compte, dans la plus large mesure, des aspirations du peuple érythréen.

474. La Constitution, à côté de son caractère régulateur, exprimait un idéal inspiré de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Si donc les dirigeants érythréens demeuraient fidèles à ces principes, il était permis d'envisager l'avenir avec cet optimisme dont le Commissaire pour sa part avait persisté à ne jamais se départir et que l'événement avait jusqu'ici pleinement justifié.

475. Le Commissaire terminait cette allocution en félicitant le Président, le Vice-Président et le Secrétaire de l'Assemblée.

476. Le Président de l'Assemblée, dans sa réponse au Commissaire, constatait que les Erythréens avaient maintenant démontré qu'ils étaient capables de s'administrer eux-mêmes. Il remerciait en termes chaleureux les Nations Unies, particulièrement l'Ethiopie et le Royaume-Uni, le Commissaire, qui s'était montré véritablement l'ami du peuple érythréen, ainsi que le personnel du Secrétariat de l'Organisation, l'Administration britannique et notamment le secrétaire de l'Assemblée, et les représentants.

477. Enfin, à la séance du 15 juillet 1952, le Commissaire informait l'Assemblée qu'il avait reçu un télégramme du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies félicitant le Président et le Vice-Président de l'Assemblée de la façon dont ils avaient dirigé les débats, et les membres de l'Assemblée de leur sens remarquable de responsabilité civique, et le Président pria le Commissaire de faire savoir au Secrétaire général combien son message avait touché l'Assemblée.

⁹⁶ A/AC.44/R.140, appendice B.

⁹⁷ A/AC.44/R.139.

⁹⁸ A/AC.44/R.141.

Chapitre V

APPROBATION DE LA CONSTITUTION PAR LE COMMISSAIRE. RATIFICATION DE LA CONSTITUTION ET DE L'ACTE FEDERAL PAR L'EMPEREUR D'ETHIOPIE

478. Le paragraphe 13 de la résolution établit un lien entre l'Acte fédéral et la Constitution de l'Erythrée, en ce qui concerne leur entrée en vigueur. Il fallait :

- 1) Pour la Constitution :
 - a) Qu'elle fût adoptée par l'Assemblée érythréenne,
 - b) Qu'elle fût approuvée par le Commissaire des Nations Unies, et
 - c) Ratifiée par l'Empereur d'Ethiopie;
- 2) Cependant que pour l'Acte fédéral il n'existait qu'une condition : la ratification par l'Empereur d'Ethiopie.

Une fois chacune de ces conditions remplies, l'Acte fédéral et la Constitution de l'Erythrée entraient simultanément en vigueur.

Section I. — Approbation et ratification de la Constitution

479. Chronologiquement, les faits se sont déroulés comme suit : après que l'Assemblée érythréenne eut unanimement adopté la Constitution, le 10 juillet 1952⁹⁹, le Commissaire signa le 6 août 1952 l'instrument d'approbation¹⁰⁰, dont le texte est le suivant :

Le Commissaire des Nations Unies en Erythrée,

Attendu qu'en vertu du paragraphe 13 de la résolution 390 A (V), section A, de l'Assemblée générale des Nations Unies, l'Acte fédéral et la Constitution érythréenne entreront en vigueur à la suite de la ratification de l'Acte fédéral par l'Empereur d'Ethiopie et lorsque la Constitution érythréenne aura été approuvée par le Commissaire, adoptée par l'Assemblée érythréenne et ratifiée par l'Empereur d'Ethiopie,

Ayant reçu communication par les soins de l'Assemblée érythréenne du texte de la Constitution érythréenne adoptée le 10 juillet 1952, ci-annexé,

Approuve ladite Constitution.

Asmara, le 6 août 1952

(Signé) Eduardo ANZE MATIENZO
Commissaire des Nations Unies

Par le Commissaire des Nations Unies,
Le Secrétaire principal
(Signé) A. J. LUCAS

Le texte de l'instrument d'approbation ainsi que celui de la Constitution érythréenne ont été déposés aux archives des Nations Unies.

480. Des copies de l'instrument officiel d'approbation ont été envoyées au Président de l'Assemblée éry-

thréenne, au Ministre des affaires étrangères d'Ethiopie et à l'Administrateur en chef de l'Administration britannique de l'Erythrée.

481. Le Commissaire fut invité à assister à la cérémonie de ratification de la Constitution érythréenne par l'Empereur d'Ethiopie, le 11 août 1952; l'Administrateur en chef de l'Administration britannique, le Président et le Vice-Président de l'Assemblée érythréenne étaient également présents.

482. Après un exposé du Ministre des affaires étrangères d'Ethiopie, dans lequel il informait officiellement l'Empereur que les conditions requises pour la ratification de la Constitution érythréenne étaient remplies, celui-ci apposa le sceau impérial sur "l'instrument de ratification de la Constitution érythréenne"¹⁰¹, dont voici le texte :

TEXTE DE L'INSTRUMENT DE RATIFICATION DE LA CONSTITUTION DE L'ERYTHRÉE (Sceau impérial)

LION CONQUÉRANT DE LA TRIBU DE JUDA,
HAILÉ SÉLASSIÉ IER,
ÉLU DE DIEU, EMPEREUR D'ETHIOPIE,

A tous ceux qui les présentes liront, salut!

Considérant que le 10 juillet 1952, l'Assemblée érythréenne, instituée conformément aux dispositions de la résolution 390 (V) en date du 2 décembre 1950 adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies lors de sa cinquième session, a dûment adopté la Constitution de l'Erythrée, préparée et examinée conformément aux dispositions de ladite résolution,

Considérant que, conformément aux dispositions de ladite résolution, le Commissaire des Nations Unies en Erythrée a, le 6 août 1952, approuvé ladite Constitution de l'Erythrée telle qu'elle avait été ainsi adoptée par l'Assemblée érythréenne,

Considérant que le paragraphe 13 de la résolution précitée stipule que l'Acte fédéral et la Constitution érythréenne entreront en vigueur à la suite de la ratification de l'Acte fédéral par l'Empereur d'Ethiopie et lorsque la Constitution érythréenne aura été approuvée par le Commissaire, adoptée par l'Assemblée érythréenne et ratifiée par l'Empereur d'Ethiopie,

En conséquence, Nous, Haïlé Sélassié Ier, élu de Dieu, Empereur d'Ethiopie, après avoir dûment considéré le texte de ladite Constitution approuvée par le Commissaire des Nations Unies en Erythrée et adoptée par l'Assemblée érythréenne, par les présentes, en

⁹⁹ A/AC.44/R.141.

¹⁰⁰ A/AC.44/L.11.

¹⁰¹ A/AC.44/L.12.

Notre qualité de Souverain de l'Empire d'Éthiopie, tel qu'il est actuellement constitué et tel qu'il sera constitué à la suite de la création de la Fédération dans les conditions prévues au paragraphe 13 de la résolution précitée, approuvons, adoptons et ratifions ladite Constitution que Nous ordonnons à tous nos loyaux sujets en Érythrée de respecter et de suivre en pleine obéissance.

EN FOI DE QUOI, avons ordonné d'apposer le Sceau de Notre Empire d'Éthiopie sur le présent Instrument et y avons déposé Notre Seing.

DONNÉ en Notre Cour impériale d'Addis-Abéba, le onzième jour du mois d'août de l'an de grâce mil neuf cent cinquante-deux et, de Notre règne, le vingt-troisième.

HAILÉ SÉLASSIÉ Ier, EMPEREUR

Traduction certifiée conforme

(Signé) AKLILOU

Ministre des affaires étrangères

483. Le Commissaire des Nations Unies, l'Administrateur en chef de l'Administration britannique et le Président de l'Assemblée érythréenne prirent ensuite la parole¹⁰² et soulignèrent l'importance de cette cérémonie, ainsi que ses implications politiques et constitutionnelles.

484. Les points essentiels développés par le Commissaire furent les suivants :

485. La ratification de la Constitution par l'Empereur n'accomplit pas seulement les vœux des Nations Unies en mettant en œuvre la recommandation du paragraphe 13 de la résolution. Elle a aussi une grande signification politique puisqu'elle donne son fondement juridique à l'existence légale de l'unité autonome de l'Érythrée fédérée avec l'Éthiopie sous la souveraineté de la Couronne d'Éthiopie.

486. Cette ratification tire aussi son importance du fait qu'elle représente le règlement pacifique par les Nations Unies d'un problème où sont engagés les vœux et le bien-être d'un peuple, les droits et les revendications de l'Éthiopie, l'intérêt de la sécurité et de la paix dans l'Est Africain.

487. La contribution du Commissaire s'est exercée dans un esprit démocratique, avec le désir de comprendre les besoins de la population : une "maison" des Nations Unies fut ouverte aux Érythréens pour leur expliquer que la résolution s'inspirait de la confiance des Nations Unies à la fois dans la haute autorité de l'Empereur et dans le sens des responsabilités dont témoigneraient certainement les Érythréens. Les fondations de la Fédération devaient être à la fois l'autorité de la Couronne d'Éthiopie et l'autonomie de l'Érythrée.

488. C'est une profonde satisfaction de constater à l'occasion de la cérémonie de ratification de la Constitution que la confiance avec laquelle le Commissaire a abordé sa tâche était entièrement justifiée. L'Empereur n'a jamais manqué de donner les preuves de son attachement au peuple érythréen ou de son respect pour la Fédération. Le Gouvernement de l'Éthiopie a toujours été guidé dans son action par l'acceptation sans réticence de la résolution des Nations Unies. Le peuple

érythréen a accepté avec sincérité et confiance la recommandation de l'Assemblée générale. Il a mis fin à ses luttes intestines et s'est uni dans un esprit de patriotisme sous l'égide du drapeau des Nations Unies en vue d'accomplir son destin. Ces sentiments du peuple érythréen ont été compris par les membres de l'Assemblée représentative, qui a discuté la Constitution avec un sens aigu de ses responsabilités et un remarquable esprit de conciliation.

489. Le Commissaire exprimait ensuite sa confiance dans l'avenir paisible de la Fédération qui serait assuré par le sens scrupuleux avec lequel le Gouvernement de l'Éthiopie respecterait sans nul doute l'autonomie de l'Érythrée et créerait les organes nécessaires à l'application de l'Acte fédéral et à sa mise en œuvre par des textes appropriés. Le Commissaire assurait l'Empereur de son admiration pour la façon dont son affection pour le peuple érythréen avait permis aux Nations Unies de trouver la voie d'un accord et facilité l'exécution de la résolution. Il rendait également hommage à l'Administration britannique et au Gouvernement du Royaume-Uni dont la collaboration active avait permis l'accomplissement d'une tâche où leur mérite était égal à celui des Nations Unies. Le Gouvernement de l'Italie et les communautés étrangères en Érythrée devaient également être félicités pour leur modération et leur désir de participer aux progrès de l'Érythrée, selon les vœux exprimés par la résolution. L'Assemblée érythréenne et le peuple érythréen méritaient aussi d'être loués pour leur confiance dans les Nations Unies, leur esprit de patriotisme et de compromis.

490. Ainsi, tous les intérêts s'étaient réconciliés sous la haute autorité de l'Empereur et ce tableau rassurant pour l'avenir mériterait d'être souligné devant la prochaine session ordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies.

491. Dans sa réponse, l'Empereur exprima son appréciation pour la façon dont l'Administration britannique avait rempli sa tâche, rendit hommage au sens politique ainsi qu'à la persévérance et la foi avec lesquelles le Commissaire avait accompli son mandat. Il exprima sa satisfaction au sujet de la dignité et de la compétence dont avait témoigné l'Assemblée érythréenne et félicita le Président et le Vice-Président pour les qualités dont ils avaient fait preuve dans la conduite des débats. L'Empereur demanda enfin que la bénédiction divine s'étendît sur ses fils en devenant d'Érythrée pour qui cette Constitution et la Fédération traçaient maintenant la voie.

492. Ainsi étaient accomplis les trois actes relatifs à la Constitution érythréenne, mais, comme on l'a vu plus haut, la ratification de l'Acte fédéral était encore nécessaire pour que la Constitution et l'Acte fédéral puissent entrer en vigueur.

Section 2. — Ratification de l'Acte fédéral

493. Cette ratification a eu lieu le 11 septembre 1952 à Addis-Abéba. Une cérémonie d'une grande solennité s'est déroulée à cette occasion au Palais Ménélik dans la capitale de la Fédération. Après que le Ministre des affaires étrangères eut annoncé à l'Empereur que "l'instrument de ratification de l'Acte fédéral de même

¹⁰² Ibid.

que l'instrument proclamant l'établissement de la Fédération de l'Erythrée avec l'Ethiopie . . ." n'attendaient plus que la signature impériale, l'Empereur apposa son sceau sur l'Acte fédéral dans un document dont la teneur est la suivante :

TEXTE DE L'ACTE FÉDÉRAL DU 11 SEPTEMBRE 1952
(Sceau impérial)

LION CONQUÉRANT DE LA TRIBU DE JUDA,
HAILÉ SÉLASSIÉ IER,
ELU DE DIEU, EMPEREUR D'ETHIOPIE,

A tous ceux qui les pressent les liront, salut!

Considérant que, le deux décembre 1950, Notre délégalion auprès de l'Organisation des Nations Unies, par un vote exprimé sur Notre ordre, a approuvé la résolution 390 (V) relative à l'Erythrée qu'à la date précitée l'Assemblée générale des Nations Unies a régulièrement adoptée au cours de sa cinquième session, à la majorité requise des deux tiers des Membres de l'Organisation des Nations Unies présents et votants,

Considérant que les paragraphes 1 à 7 inclus de la partie A de ladite résolution stipulent :

"1. L'Erythrée constituera une unité autonome, fédérée avec l'Ethiopie sous la souveraineté de la Couronne d'Ethiopie.

"2. Le Gouvernement érythréen jouira des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire en matière intérieure.

"3. La juridiction du Gouvernement fédéral s'étendra aux domaines suivants : défense nationale, affaires étrangères, monnaie et finances, commerce et communications, ports compris, avec l'étranger et entre les éléments constituant la Fédération. Le Gouvernement fédéral aura le pouvoir de maintenir l'intégrité de la Fédération et jouira du droit d'établir des impôts uniformes dans l'ensemble de la Fédération pour couvrir les dépenses afférentes aux fonctions et aux services fédéraux, étant entendu que le pouvoir de répartir ces impôts en Erythrée et de les y percevoir sera délégué au Gouvernement érythréen, et à la condition que l'Erythrée n'assume qu'une part juste et équitable de ces dépenses. La juridiction du Gouvernement érythréen s'étendra à tous les domaines qui ne relèvent pas de la compétence du Gouvernement fédéral, et il aura notamment le pouvoir d'assumer la charge de la police intérieure, de percevoir des impôts destinés à couvrir les dépenses afférentes aux fonctions et aux services intérieurs, et d'adopter son propre budget.

"4. Le territoire de la Fédération constituera un seul territoire douanier et le mouvement des marchandises et des personnes à l'intérieur de ce territoire sera libre et exempt de toute entrave. Les droits de douane perçus sur les marchandises qui seront importées dans la Fédération ou qui en seront exportées, et dont le lieu de destination finale ou d'origine se trouve en Erythrée, seront versés à l'Erythrée.

"5. Un conseil fédéral impérial, composé d'un nombre égal de représentants éthiopiens et érythréens, se réunira au moins une fois par an et donnera son avis sur les affaires intéressant l'ensemble de la Fédération qui sont mentionnées au

paragraphe 3 ci-dessus. Les citoyens érythréens participeront à l'exercice du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire fédéraux et seront représentés au sein du pouvoir législatif du Gouvernement fédéral, conformément à la loi et proportionnellement au pourcentage de la population de l'Erythrée par rapport à celle de l'ensemble de la Fédération.

"6. Il n'existera, dans toute la Fédération, qu'une seule nationalité :

"a) Tous les habitants de l'Erythrée, à l'exception des personnes qui possèdent une nationalité étrangère, seront ressortissants de la Fédération ;

"b) Tous les habitants nés en Erythrée et dont au moins un des parents ou grands-parents est un autochtone seront, de même, des ressortissants de la Fédération. Si ces personnes possèdent une nationalité étrangère, elles pourront par voie d'option renoncer, dans les six mois qui suivront l'entrée en vigueur de la Constitution de l'Erythrée, à la nationalité de la Fédération et conserver leur nationalité étrangère. Si elles ne font pas usage de leur droit d'option, elles perdront leur nationalité étrangère ;

"c) La Constitution et la législation de l'Erythrée fixeront les conditions auxquelles les personnes qui acquièrent la nationalité de la Fédération en vertu des alinéas a et b ci-dessus pourront exercer leurs droits de citoyens érythréens ;

"d) Toutes les personnes qui possèdent une nationalité étrangère et qui ont résidé en Erythrée pendant dix ans avant la date de l'adoption de la présente résolution auront le droit, sans qu'elles aient à satisfaire à d'autres conditions de résidence, de solliciter la nationalité de la Fédération conformément à la législation fédérale. Les personnes répondant aux conditions ci-dessus qui n'auront pas ainsi acquis la nationalité de la Fédération seront autorisées à résider en Erythrée et à s'y livrer à toute occupation pacifique et conforme aux lois. Les droits et les intérêts des ressortissants étrangers qui résident en Erythrée seront garantis conformément aux dispositions du paragraphe 7.

"7. Le Gouvernement fédéral ainsi que l'Erythrée garantiront à toutes les personnes qui résident en Erythrée, sans distinction de nationalité, de race, de sexe, de langue ou de religion, la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et notamment de ce qui suit :

"a) L'égalité devant la loi. — Aucune des sociétés étrangères qui exercent en Erythrée une activité industrielle, commerciale, agricole, artisanale, pédagogique ou charitable, aucune des institutions bancaires et aucune des compagnies d'assurance qui exercent leur activité en Erythrée ne fera l'objet de mesures discriminatoires ;

"b) Le droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de la personne ;

"c) Le droit à la propriété. — Nul ne peut être privé de ses biens, notamment de ses droits contractuels, si ce n'est en application de la procédure prévue par la loi et moyennant le versement d'une juste indemnité ;

"d) Le droit à la liberté d'opinion et d'expression, et le droit d'adopter et de pratiquer toute croyance ou religion ;

"e) Le droit à l'éducation ;

"f) Le droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques ;

"g) Le droit à l'inviolabilité de la correspondance et du domicile, sous réserve des exigences de la loi ;

"h) Le droit au libre exercice de sa profession, sous réserve des exigences de la loi ;

"i) Nul ne pourra être arrêté ou détenu si ce n'est sur l'ordre d'une autorité compétente, sauf en cas de violation flagrante et grave de la loi en vigueur. Nul ne pourra être expulsé, si ce n'est conformément à la loi ;

"j) Le droit à un jugement impartial et équitable, le droit d'adresser des pétitions à l'Empereur et le droit de faire appel à l'Empereur pour faire commuer des peines de mort ;

"k) Les dispositions du droit pénal ne pourront avoir d'effet rétroactif.

"Seuls le respect des droits et libertés d'autrui et les exigences de l'ordre public et du bien général peuvent justifier des restrictions aux droits énoncés ci-dessus,"

Considérant que le paragraphe 8 de la partie A de ladite résolution stipule que les paragraphes 1 à 7 de ladite résolution constitueront l'Acte fédéral qui sera soumis à l'Empereur d'Ethiopie pour ratification,

Considérant qu'aux termes du paragraphe 13 de la partie A de ladite résolution, Nos ratifications de l'Acte fédéral et de la Constitution de l'Erythrée sont la condition essentielle de l'entrée en vigueur de ces deux instruments et de la création de la Fédération de l'Erythrée avec l'Ethiopie,

Considérant qu'en date du 11 août 1952, par un instrument revêtu de Notre seing et de Notre sceau impérial, Nous avons approuvé, adopté et ratifié la Constitution de l'Erythrée,

Considérant que ladite Constitution ainsi approuvée, adoptée et ratifiée renferme des dispositions adoptant et ratifiant l'Acte fédéral au nom du peuple érythréen,

En conséquence, Nous, Haïlé Sélassié Ier, élu de Dieu, Empereur d'Ethiopie, en Notre qualité de Souverain de l'Empire d'Ethiopie, tel qu'il était constitué antérieurement à la présente ratification par Nous-même de l'Acte fédéral ci-dessus mentionné et reproduit, et tel qu'il est à partir de ce jour et demeure constitué en vertu de la présente ratification dudit Acte fédéral, approuvons, adoptons et ratifions par les présentes ledit Acte fédéral par lequel nous déclarons pleinement créée la Fédération de l'Erythrée avec l'Ethiopie sous la souveraineté de la Couronne éthiopienne représentée par Nous-même et ordonnons à tous Nos fidèles sujets dans tout l'Empire d'Ethiopie tel qu'il est désormais constitué, de respecter et de suivre en pleine obéissance ledit Acte fédéral tel qu'il a été mis en vigueur et en application par Nous-même, ainsi que toutes les lois fédérales édictées en application dudit Acte fédéral.

EN FOI DE QUOI, avons ordonné d'apposer le Sceau de Notre Empire d'Ethiopie sur le présent instrument et y avons déposé Notre seing.

DONNÉ en Notre Cour impériale d'Addis-Abéba, le onzième jour du mois de septembre de l'an de Notre-

Seigneur mil neuf cent cinquante-deux et, de Notre règne, le vingt-troisième.

HAÏLÉ SÉLASSIÉ IER, EMPEREUR

Traduction certifiée conforme

(Signé) AKLILOU

Ministre des affaires étrangères

494. L'Empereur se rendait ensuite au balcon du palais où il s'adressait à la foule. Rendant grâces pour la fin heureuse de douze ans de lutte, il remerciait particulièrement le Gouvernement du Royaume-Uni qui l'avait constamment assisté et rendait hommage aux Etats-Unis d'Amérique, soutenus par la France et de nombreux autres Etats Membres des Nations Unies, qui avaient donné à l'Ethiopie leur appui lors de la recherche de la solution à laquelle on était arrivé aujourd'hui. Appréciant l'œuvre des Nations Unies, il notait que les aspirations des peuples de la Fédération avaient été pleinement reconnues par les deux commissions d'enquête ainsi que par le Commissaire, ami sincère de l'Ethiopie et de l'Erythrée, qui avait accompli sa tâche dans un haut esprit d'objectivité.

495. Depuis sept ans, au moment où il avait fait sa première déclaration à propos de l'Erythrée, l'Empereur et son gouvernement avaient soutenu les principes qui ont enfin été acceptés, et rejeté toutes les offres contraires au respect du principe sacré du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Le Gouvernement de l'Ethiopie avait demandé le respect de ce droit pour la Libye et pour la Somalie, mais, pour l'Erythrée, il avait revendiqué non seulement la libération de toute domination étrangère mais aussi l'indépendance au sens de réunion à la mère patrie.

496. Non seulement les habitants de l'Erythrée avaient accepté l'union avec l'Ethiopie sous la forme fédérale, mais encore le consentement de l'Ethiopie venait d'être exprimé par l'Empereur ratifiant l'Acte fédéral au nom de son pays. Cette solution est donc un libre consentement exprimé par les peuples intéressés eux-mêmes. Sa force et sa validité jaillissent du consentement mutuel des populations engagées. Ce droit de libre disposition s'exprime encore d'une autre manière. Les Erythréens vont non seulement constituer leur gouvernement local et participer à son fonctionnement mais encore Chrétiens et Musulmans vont également recueillir les fruits de cette libre disposition et de cette liberté en participant de la façon la plus complète au fonctionnement du Gouvernement impérial d'Ethiopie, dans tous les domaines et à tous les degrés. En vérité, dès aujourd'hui et depuis de nombreuses années déjà, les Erythréens concourent dans des proportions importantes à toutes les activités du Gouvernement de l'Ethiopie. C'est là une situation sans précédent, qui justifie la remarque du représentant de Cuba lorsqu'il déclarait, il y a trois ans déjà, que même l'union totale de l'Erythrée à l'Ethiopie ne pourrait être considérée comme une annexion.

497. Afin que cette participation soit assurée aux Erythréens de toute confession et de toute origine, les textes nécessaires déjà préparés par l'Empereur leur font place dans tous les organes du Gouvernement fédéral et dans les nouvelles structures qui résultent de l'application de l'Acte fédéral. C'est ainsi que des décrets ont été signés pour la nomination de Ministres

des affaires fédérales, pour la désignation d'Erythréens comme membres du Sénat impérial et comme juges des cours fédérales, y compris la Cour fédérale suprême. Une ordonnance convoque le Parlement impérial où vont siéger des députés et des sénateurs érythréens. Pour laisser aux Erythréens la plus grande liberté dans leur choix, il été décidé qu'ils éliront eux-mêmes leurs représentants à la Chambre des députés d'Ethiopie. D'autres ordonnances vont instaurer le système judiciaire fédéral en adaptant certaines parties de la législation en vigueur en Erythrée pour répondre aux besoins essentiels en matière de législation fédérale.

498. L'Empereur est pleinement conscient que les Nations Unies, par leur recommandations, reconnaissent les progrès accomplis par l'Ethiopie depuis sa libération. Les sacrifices nécessaires seront faits pour l'Erythrée et tous ses habitants, citoyens érythréens aussi bien qu'étrangers, participeront à ce progrès et aux avantages mutuels qui découleront de l'association des deux territoires.

499. Cette association ouvre à la Fédération un accès à la mer. L'Empire d'Ethiopie agrandi ne perd pas de vue ses responsabilités internationales et contribuera à accomplir l'idéal et à mettre en œuvre les principes de sécurité collective inscrits dans la Charte des Nations Unies, idéal auquel l'Ethiopie est attachée de façon inaltérable et qui continuera à modeler et à orienter sa politique.

500. Le doyen du corps diplomatique félicitait ensuite l'Empereur de cet événement d'une signification politique et historique considérable. La Fédération qui prenait naissance à la suite de la ratification de l'Acte fédéral était une grande œuvre humaine qui faisait honneur à ceux qui l'avaient conçue et réalisée. L'union librement consentie de deux peuples frères constituait, dans des temps troublés, un remarquable exemple de coopération pacifique et d'esprit de conciliation.

501. Prenant ensuite la parole, le Chef de l'exécutif érythréen indiquait que la fédération de l'Erythrée avec l'Ethiopie marquait la fin de soixante-sept années de lutte. Les liens historiques et ethniques naturels se trouvaient ainsi rétablis, rendant justice à la nature des choses. Le peuple érythréen savait et appréciait tout ce que l'Empereur avait fait pour lui et lui offrait sa loyauté.

502. Les tendances politiques opposées avaient désormais cessé d'exister au sein du peuple érythréen. Il était maintenant uni dans son acceptation de la fédération avec l'Ethiopie.

503. La lettre et l'esprit de la résolution des Nations Unies qui prévoient cette fédération ont été mis en œuvre par l'Erythrée. La ratification par l'Empereur de la Constitution érythréenne et de l'Acte fédéral est un événement historique qui donne foi dans son avenir au peuple érythréen.

504. L'Empereur remerciait ensuite le doyen du corps diplomatique et le Chef de l'exécutif érythréen.

505. Ainsi se trouvait formellement accompli le dernier acte juridique nécessaire pour créer la Fédération. Mais, de plus, l'Empereur donnait au cours de cette cérémonie un témoignage de la fidélité avec laquelle l'Ethiopie entend observer les clauses de la résolution des Nations Unies, lorsqu'il annonçait dans son discours au peuple d'Ethiopie la mise sur pied des organismes fédéraux, compléments de l'Acte fédéral, et la participation pleine et entière des Erythréens au Gouvernement fédéral. C'était là la réponse pleine de promesses donnée par le Souverain de la Fédération à la partie du discours prononcé le 11 août 1952 par le Commissaire, discours dans lequel celui-ci exprimait sa confiance dans le sens scrupuleux avec lequel le Gouvernement de l'Ethiopie respecterait sans nul doute l'autonomie de l'Erythrée et créerait les organes nécessaires à l'application de l'Acte fédéral.

Chapitre VI

TRAITS CARACTERISTIQUES ET FONDEMENTS JURIDIQUES DE LA CONSTITUTION ERYTHREENNE DU 10 JUILLET 1952

Section 1. — Dispositions de la Constitution de l'Erythrée liées à l'existence de la Fédération

A. — APPROBATION ET RATIFICATION DE L'ACTE FÉDÉRAL

506. L'Erythrée faisant partie d'une Fédération, les fondements juridiques de la Constitution érythréenne doivent être d'abord examinés dans le cadre de cette Fédération.

507. Aux termes du paragraphe 12 de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, la Constitution de l'Erythrée doit comprendre des dispositions adoptant et ratifiant l'Acte fédéral au nom du peuple érythréen. L'Acte fédéral est également soumis à l'Empereur d'Ethiopie pour ratification en vertu du paragraphe 8 de la résolution. Ainsi, les deux parties sont invitées à adhérer librement à la Fédération.

508. Les conditions posées par la résolution ont bien été remplies puisque l'Assemblée a confirmé par le vote unanime de l'article premier de la Constitution de l'Erythrée — qui adopte et ratifie l'Acte fédéral — l'adhésion au principe de la Fédération constatée par le Commissaire au cours de ses consultations dans tout le pays.

B. — STATUT DE L'ERYTHRÉE

509. L'Acte fédéral établit les bases fondamentales de la Constitution de la Fédération. Ce sont :

1) Les organes de la Fédération, qui comprennent l'Empereur d'Ethiopie, le Conseil fédéral impérial, les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire fédéraux (paragraphe 1 et 5) ;

2) Les compétences respectives de la Fédération et de l'Erythrée (paragraphe 2, 3 et 4) ;

3) La nationalité fédérale (paragraphe 6).

510. Des mesures d'application sont évidemment indispensables pour assurer l'organisation complète de la Fédération. Elles doivent notamment porter sur la mise en place du Conseil fédéral impérial et l'institution des pouvoirs exécutif et législatif fédéraux. A la veille de la transmission des pouvoirs, le Gouvernement fédéral était exclusivement représenté par l'Empereur d'Ethiopie, Souverain de la Fédération. Il appartenait à l'Empereur d'édicter les lois, constitutionnelles et autres, nécessaires au développement des bases fondamentales et à la formation des institutions fédérales dans le respect des dispositions de l'Acte fédéral¹⁰³.

¹⁰³ Ces mesures d'application ont effectivement été entreprises. Elles ont été annoncées par l'Empereur dans son discours à propos de la ratification de l'Acte fédéral ; voir ci-dessus, chapitre V, paragraphe 497.

511. Etant donné leur importance pour l'Erythrée, les dispositions de l'Acte fédéral qui consacrent l'existence d'institutions fédérales, définissent les compétences de l'Erythrée, déterminent ses obligations et ses droits en matière financière ont été incorporées dans la Constitution érythréenne.

512. C'est ainsi que les articles 3, 4 et 5 de la Constitution rappellent le statut constitutionnel de l'Erythrée dans la Fédération et reproduisent presque textuellement les paragraphes 1, 2 et 3 de l'Acte fédéral.

513. L'énumération, à l'alinéa 2 de l'article 5 de la Constitution, des matières qui relèvent de la compétence de l'Erythrée n'est pas limitative. L'alinéa 1 du même article précise clairement que tous les pouvoirs qui n'ont pas été délégués à la Fédération sont réservés à l'Erythrée.

514. L'article 6 de la Constitution reprend des dispositions stipulées aux paragraphes 3 et 4 de l'Acte fédéral. La portée de ces dispositions ne peut évidemment être modifiée par leur incorporation dans la Constitution érythréenne. L'interprétation de l'article 6 de la Constitution doit être la même que celle des dispositions homologues de l'Acte fédéral.

515. Il est certain toutefois, et la question a été posée au cours des débats devant l'Assemblée représentative, que, dans l'application de ces dispositions, la Fédération ne possède pas un pouvoir de décision unilatéral. Les difficultés qui pourraient s'élever à cet égard devront être résolues par la décision d'un tribunal fédéral établi par le Gouvernement fédéral et composé à la fois de juges éthiopiens et de juges érythréens.

516. Enfin, l'article 7 de la Constitution incorpore les dispositions du paragraphe 5 de l'Acte fédéral. L'alinéa 2 de l'article 7 reproduit purement et simplement la deuxième partie du paragraphe 5. L'alinéa 1 du même article complète la première partie du paragraphe 5 en précisant que les représentants érythréens au Conseil fédéral impérial sont nommés par le Chef de l'exécutif avec l'approbation de l'Assemblée. Cette disposition complémentaire n'empiète pas sur les compétences fédérales. Il est normal que les représentants de l'Erythrée au Conseil fédéral impérial soient désignés conformément à une procédure fixée par le droit érythréen¹⁰⁴.

517. L'incorporation, dans la Constitution d'un Etat membre, de dispositions établies par la Constitution de l'Etat fédéral n'est pas inhabituelle. On en trouve de

¹⁰⁴ A/AC.44/SC.1/R.1, p. 27.

nombreux exemples dans les Constitutions des Etats membres de l'Union américaine¹⁰⁵.

518. Au cours des débats devant l'Assemblée représentative, l'inclusion globale de toutes les dispositions de l'Acte fédéral dans la Constitution fut même envisagée¹⁰⁶. En fait, toutes les dispositions de l'Acte fédéral figurent dans la Constitution, soit que le texte même de l'Acte fédéral ait été reproduit, soit que la substance ait été retenue. Sous une forme ou une autre ces dispositions lient à la fois l'Erythrée, l'Ethiopie et la Fédération.

C. — NATIONALITÉ FÉDÉRALE ET CITOYENNETÉ ÉRYTHRÉENNE

519. L'article 8 de la Constitution se réfère aux dispositions du paragraphe 6 de l'Acte fédéral concernant la nationalité dans la Fédération. Il reconnaît l'existence d'une seule nationalité dans toute la Fédération. Le règlement du droit de la nationalité appartient évidemment à la législation fédérale.

520. L'article 8 de la Constitution se réfère également à la citoyenneté érythréenne expressément visée par l'alinéa c du paragraphe 6 de l'Acte fédéral. Il renvoie à la loi le règlement des conditions d'acquisition de la citoyenneté érythréenne.

521. L'existence, en dehors de la nationalité fédérale, d'une citoyenneté des Etats membres est fréquente dans les Etats fédéraux. Il en est ainsi notamment en Suisse¹⁰⁷. Les conditions d'acquisition de cette citoyenneté sont établies tantôt par la Constitution, tantôt par la loi, tantôt par la Constitution et des lois d'application¹⁰⁸. Dans la loi organique qui développe les clauses de la Constitution relatives à l'élection de l'Assemblée, le "citoyen érythréen" est défini comme: toute personne ayant acquis la nationalité fédérale aux termes des dispositions du paragraphe 6 de l'Acte fédéral, ou qui a acquis la citoyenneté érythréenne selon toute autre loi en vigueur.

522. L'article 9 de la Constitution érythréenne reconnaît aux nationaux de la Fédération qui ne sont pas citoyens érythréens la jouissance sous condition de réciprocité des droits accordés aux citoyens érythréens. Les deux alinéas de l'article 9 ne s'opposent pas: ils se complètent. L'exercice des droits politiques en Erythrée, par les nationaux de la Fédération comme par les Erythréens, est défini par la Constitution et les lois en vigueur.

¹⁰⁵ Ainsi l'article VI, 2, de la Constitution fédérale est repris, en tout ou partie, notamment par les Constitutions de l'Arizona (II, 3), de la Californie (I, 3), de la Georgie (XII, 1), de l'Idaho (I, 3), du Maryland (2), du Nouveau-Mexique (I, 1), de l'Oklahoma (I, 1), du Dakota du Sud (VII, 27), de l'Utah (I, 3), de la Virginie-Occidentale (I, 1), de l'Etat de Washington (I, 2), du Wyoming (I, 2). L'amendement X à la Constitution fédérale est repris par les Constitutions du Maryland (3), du New-Hampshire (I, 7), de la Virginie-Occidentale. Les dispositions de l'amendement XIV (I) à la Constitution fédérale se retrouvent dans la Constitution de presque tous les Etats.

¹⁰⁶ A/AC.44/R.56, p. 5.

¹⁰⁷ Constitution de la Suisse, article 43, alinéa 1.

¹⁰⁸ Ainsi, la Constitution du canton d'Appenzell, en Suisse, dispose, dans son article 4, *in fine*: "La loi règle les dispositions de détail concernant l'acquisition de la qualité de citoyen du canton." Cf. Constitution de Genève, articles 18 à 20.

523. L'égalité de droits ainsi accordée en Erythrée aux nationaux de la Fédération est subordonnée à l'octroi, en Ethiopie, des mêmes privilèges aux nationaux de la Fédération qui ne sont pas citoyens éthiopiens. Telle est la signification de l'obligation de réciprocité.

524. On rencontre des dispositions analogues dans la plupart des Constitutions fédérales¹⁰⁹; cependant, la clause de réciprocité n'y apparaît pas. Elle n'est pas nécessaire, car les dispositions de la Constitution fédérale s'appliquent également à toutes les collectivités membres. La réciprocité est obligatoire. On comprend pourquoi, dès lors, étant donné que la Constitution érythréenne ne fait pas loi pour l'autre partie de la Fédération, la clause de réciprocité a dû être inscrite à l'article 9. Elle prévient la possibilité d'une rupture de l'égalité de droit au détriment des citoyens érythréens. D'autre part, dans le silence de l'Acte fédéral, la loi fédérale n'aurait pu unilatéralement établir les dispositions de l'article 9 sans l'accord de l'Erythrée. Cet accord est ainsi donné par la Constitution érythréenne.

525. La clause de réciprocité établit l'égalité de traitement des nationaux de la Fédération, qu'ils résident en Erythrée ou en Ethiopie. Elle n'a pas pour effet d'imposer que soient garantis aux personnes possédant la nationalité fédérale les mêmes droits dans les deux parties de la Fédération. Il faut et il suffit que l'égalité de traitement soit réciproque¹¹⁰.

D. — REPRÉSENTATION DE L'EMPEREUR D'ETHIOPIE EN ÉRYTHRÉE

526. L'article 10 de la Constitution prévoit l'existence d'un Représentant de l'Empereur d'Ethiopie en Erythrée. Il convient d'examiner le fondement et la portée juridiques de cette représentation.

527. Le problème était de donner au Représentant de l'Empereur le statut constitutionnel en l'introduisant dans le système constitutionnel érythréen, sans porter atteinte à l'autonomie de l'Erythrée, et de façon à établir un lien entre la Couronne placée à la tête de la Fédération et les institutions démocratiques de l'Erythrée. Comme sur d'autres points, l'Acte fédéral ne contient aucune disposition expresse à cet égard. Toutefois, la Fédération qu'il établit est un Etat monarchique, placé sous la souveraineté de la Couronne d'Ethiopie.

528. Dans les Etats fédéraux monarchiques, le Souverain et la Couronne constituent le symbole de la Fédération. Ils sont représentés dans ses différentes parties¹¹¹.

¹⁰⁹ L'article IV, section II, alinéa 1 de la Constitution des Etats-Unis d'Amérique, dispose: "Les citoyens de chaque Etat auront droit à tous les privilèges et immunités dont jouissent les citoyens dans les divers Etats." L'article 43 de la Constitution suisse porte: "Le Suisse établi jouit au lieu de son domicile de tous les droits des citoyens du canton et, avec ceux-ci, de tous les droits des bourgeois de la commune", et l'article 45 garantit le droit d'établissement.

¹¹⁰ Telle est l'interprétation donnée par la Cour suprême des Etats-Unis d'Amérique à la clause de l'article IV, section II, alinéa 1. Cf. W. W. Willoughby: *The Constitutional Law of the United States*, New-York, 1929, vol. I, No. 160, p. 28.

¹¹¹ C'est le cas dans les Etats fédéraux du Commonwealth (Canada et Australie). Il existe dans les provinces du Canada et dans les Etats membres un représentant de la Couronne: Constitution du Canada (acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 et amendements ultérieurs), articles 58 à 68; Constitution du Commonwealth d'Australie (article 110), et Constitution des différents Etats membres.

529. En sa qualité de Souverain de la Fédération, l'Empereur peut constitutionnellement installer un représentant en Erythrée, chargé d'assurer la coordination¹¹² des services fédéraux dans ce pays, la liaison avec le Gouvernement de l'Erythrée, et de recevoir les pétitions à l'Empereur prévues à l'alinéa *j* du paragraphe 7 de l'Acte fédéral. Une telle désignation serait compatible avec les dispositions de l'Acte fédéral. Elle n'empiéterait nullement sur les compétences de l'Erythrée.

530. L'insertion dans la Constitution de l'Erythrée de dispositions relatives à la représentation de l'Empereur ne se heurte donc à aucun obstacle juridique, à condition qu'aucune atteinte ne fût portée directement ou indirectement à l'autonomie de l'Erythrée et au caractère démocratique de ses institutions. Précisément, les articles du chapitre II n'accordent au Représentant de l'Empereur, en ce qui concerne les affaires érythréennes, que des fonctions d'ordre formel.

531. L'article 10 ne prescrit pas le mode de désignation du Représentant de l'Empereur. Il appartient à l'Empereur d'effectuer cette désignation. Toutefois, il serait conforme aux usages que le Gouvernement impérial prenne officieusement l'avis du Chef de l'exécutif érythréen¹¹³.

532. Les articles 12 et 72 de la Constitution, relatifs à l'investiture et au serment du Chef de l'exécutif, l'article 73 relatif au serment des Secrétaires des départements exécutifs, l'article 13 relatif au discours du trône lors de l'ouverture et de la clôture des sessions de l'Assemblée, et les articles 15 et 58 relatifs à la promulgation des lois ne confèrent au Représentant de l'Empereur que des fonctions purement formelles.

533. Le Représentant de l'Empereur donne l'investiture au Chef de l'exécutif. Mais il ne participe en aucune façon à la nomination du Chef de l'exécutif. Celui-ci est élu par l'Assemblée. Il appartiendra donc au Président de l'Assemblée de proclamer élu le candidat qui a obtenu, conformément à l'article 68 de la Constitution, le nombre de voix nécessaires. Le Président de l'Assemblée fera officiellement connaître au Représentant de l'Empereur le nom du candidat élu. Le Représentant de l'Empereur a l'obligation de procéder à l'investiture, sans pouvoir exercer un droit de contrôle ou d'examen sur l'élection du Chef de l'exécutif. Aux termes de l'article 12 de la Constitution, l'investiture n'est qu'une formalité. Elle marque solennellement l'entrée en fonction du Chef de l'exécutif.

534. Le même caractère juridique doit être attribué aux prestations de serment prévues par les articles 12, 72 et 73 de la Constitution. La formule du serment est prescrite par la Constitution érythréenne. Le serment est prêté à l'Assemblée, devant le Représentant

¹¹² La désignation de coordinateurs des services fédéraux dans les Etats membres, c'est-à-dire de véritables représentants du Président, a souvent été envisagée dans un Etat fédéral républicain comme les Etats-Unis. La constitutionnalité d'une telle désignation n'a jamais été mise en doute. D'autre part, le Président des Etats-Unis a la préséance dans les cérémonies officielles des Etats membres.

¹¹³ Dans les Etats du Commonwealth, la Conférence impériale de 1930 (Cmd. 3717, H.M.S.O., Londres, 1930) a déclaré: "Les Parties que concerne la nomination du Gouverneur général d'un Dominion sont Sa Majesté le Roi, dont il est le représentant, et le Dominion intéressé."

de l'Empereur. Ce dernier ne peut, par son abstention, empêcher le Chef de l'exécutif ou les Secrétaires des départements exécutifs d'entrer en fonction.

535. Le discours du trône, prévu à l'article 13 de la Constitution, permet à l'Empereur, par l'intermédiaire de son Représentant, de traiter des affaires présentant un intérêt commun pour la Fédération de l'Erythrée. Il ne peut porter sur les affaires domestiques ou la politique intérieure de l'Erythrée. Ce discours ne donnera lieu à aucun débat, ni à aucun vote favorable ou défavorable à l'Assemblée. Il n'engage en aucune façon ni le Chef de l'exécutif, ni l'Assemblée érythréenne¹¹⁴.

536. La promulgation par le Représentant de l'Empereur, en vertu des articles 15 et 58, paragraphes 4 et 5 de la Constitution, des lois adoptées par l'Assemblée ne constitue qu'une formalité. Elle est obligatoire pour le Représentant de l'Empereur, dans le délai prévu par les dispositions précitées.

537. Pour éviter que la mise à exécution d'une loi adoptée ne soit empêchée par le défaut de promulgation, la Constitution (article 58, paragraphe 6) dispose qu'en cas de non-promulgation dans le délai prévu, la loi sera exécutoire après publication par le Chef de l'exécutif¹¹⁵.

538. Les articles 14 et 58, paragraphes 2 et 3, de la Constitution reconnaissent au Représentant de l'Empereur le pouvoir de demander une seconde délibération des lois adoptées par l'Assemblée.

539. Cette disposition n'autorise pas une immixtion du Représentant de l'Empereur dans les affaires intérieures de l'Erythrée. Elle établit un procédé politique de solution des conflits de compétence pouvant surgir entre la Fédération et l'Erythrée.

540. La Constitution érythréenne a entouré cette procédure d'un certain nombre de garanties. La demande de nouvelle délibération n'est recevable que si elle vise une loi qui "empiète sur les compétences fédérales ou engage la responsabilité internationale de la Fédération". Elle doit être motivée. Elle doit être adressée au Chef de l'exécutif dans les vingt jours du vote par l'Assemblée de cette loi.

541. Au cours de cette nouvelle délibération, l'Assemblée doit examiner si la loi critiquée est conforme ou non à l'Acte fédéral. Elle vérifie exclusivement, en tenant compte des observations du Représentant de l'Empereur, la constitutionnalité de la loi adoptée.

542. Ce procédé est évidemment fragmentaire et limité. Il ne s'applique qu'aux lois érythréennes et non aux lois fédérales. Il n'aboutit pas nécessairement à une décision définitive sur la constitutionnalité de la loi critiquée. L'Assemblée peut, en effet, passer outre et maintenir la loi, taxée d'inconstitutionnalité, par une vote à la majorité des deux tiers.

543. L'existence du Conseil impérial fédéral permettra aux représentants de l'Erythrée d'exprimer leur opi-

¹¹⁴ Il serait conforme aux usages parlementaires que le discours du trône soit communiqué, au préalable, au Président de l'Assemblée et au Chef de l'exécutif.

¹¹⁵ Le Chef de l'exécutif a l'obligation de publier les lois non promulguées par le représentant de l'Empereur dans le délai constitutionnel. La violation de cette obligation constituerait une violation grave de la Constitution tombant sous le coup de l'article 75, relatif à la déchéance du Chef de l'exécutif.

nion sur les lois fédérales qu'ils estiment empiéter sur les compétences érythréennes.

544. Mais l'existence de cette procédure ne peut prétendre dispenser de l'instauration de voies juridictionnelles avec les garanties qu'elles comportent.

545. Ces garanties ne seraient assurées que par l'établissement d'un Tribunal suprême et impartial, chargé de trancher en dernier ressort les conflits de compétence entre la Fédération et l'Erythrée¹¹⁶.

E. — RATIFICATION PAR L'EMPEREUR D'ETHIOPIE DES AMENDEMENTS ÉVENTUELS À LA CONSTITUTION

546. L'article 93, paragraphe 3, de la Constitution dispose que les amendements à la Constitution entrent en vigueur après leur ratification par l'Empereur d'Ethiopie. La résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies (paragraphe 13) stipule que la Constitution érythréenne entrera en vigueur lorsqu'elle, et l'Acte fédéral, auront été ratifiés par l'Empereur d'Ethiopie. La Constitution reprend cette disposition et donne un caractère permanent à l'intervention du Souverain de la Fédération.

547. Du point de vue strictement juridique, l'intervention de l'Empereur d'Ethiopie paraissait exigée. La Constitution ne pouvait entrer en vigueur sans la ratification de l'Empereur. Cette ratification a été donnée à un texte d'une teneur déterminée. Toute modification ou tout amendement à ce texte ainsi approuvé doit nécessairement recevoir la ratification de l'Empereur. C'est l'application d'un principe de droit traditionnel, le principe de l'acte contraire, ou de la "correspondance des formes"¹¹⁷. Cependant, on pouvait objecter à l'application du principe de l'acte contraire que la ratification de l'Empereur d'Ethiopie n'a pas été incorporée dans l'Acte fédéral. Elle a été requise par la résolution

¹¹⁶ Rapport du groupe de juristes (A/AC.44/SC.1/R.1).

D'une manière générale en droit constitutionnel comparé, le contrôle de la constitutionnalité des lois est assuré à la fois par des procédés juridictionnels et par des procédés politiques: le Président des États-Unis qui, en vertu de l'article I, section VII, clause 2, de la Constitution, peut demander une nouvelle délibération des lois adoptées par le Congrès, utilise fréquemment ce pouvoir pour renvoyer à l'examen du Congrès les lois qu'il juge inconstitutionnelles. Le message du Président Taft au Congrès, du 28 février 1913, invoquant l'inconstitutionnalité de la loi Webb-Kenyon relative au transport des spiritueux dans le commerce interétatique, a clairement exposé la portée de cette garantie politique comparée aux garanties juridictionnelles (W. W. Willoughby, *The Constitutional Law of the United States*, volume II, page 29). Le Président de la République française, agissant sur l'avis du Président du Conseil, peut demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi, en vertu de l'article 36, alinéa 2, de la Constitution. Cette procédure lui permet également de demander aux Assemblées de reconsidérer des lois jugées inconstitutionnelles (Message du 1er août 1949, *Journal officiel*, débats parlementaires de l'Assemblée nationale, 14 octobre 1949). Dans la Constitution de l'URSS, le contrôle de la constitutionnalité des lois des Républiques fédérées est assuré par une procédure politique; il appartient au Soviet suprême de l'Union (article 14, d) de la Constitution de 1936.

¹¹⁷ Le même principe juridique a été appliqué par le groupe de juristes dans leur examen de la revision de l'Acte fédéral. Le principe a été ainsi défini par M. le professeur Ch. Rousseau: "Les règles de droit, qu'elles soient issues des traités ou des lois, restent juridiquement obligatoires tant qu'elles n'ont pas été régulièrement abrogées selon le mécanisme suivi pour leur élaboration." (*Principes généraux du droit international public*, volume I, No 234.)

de l'Assemblée générale des Nations Unies pour l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, au même titre que l'approbation du Commissaire des Nations Unies. Elle n'a pas été prévue pour l'avenir.

548. Le principal fondement juridique de l'article 93, paragraphe 3, de la Constitution érythréenne se trouve dans la pratique des États fédéraux. Les Constitutions des États membres sont soumises directement ou indirectement à l'examen de l'État fédéral. Cet examen a pour but de vérifier que les Constitutions locales respectent les principes posés par la Constitution fédérale¹¹⁸.

549. La disposition de l'article 93, paragraphe 3, pourrait donc être énoncée par les lois constitutionnelles fédérales édictées pour la mise en œuvre de l'Acte fédéral. Pour éviter toute difficulté d'interprétation, il a paru opportun de l'insérer également dans la Constitution érythréenne. L'Assemblée a approuvé ce point de vue à l'unanimité moins quatre abstentions¹¹⁹.

550. La ratification par l'Empereur d'Ethiopie des amendements apportés à la Constitution est d'autant plus nécessaire que le paragraphe 7 de l'Acte fédéral impose au Gouvernement fédéral l'obligation de garantir en Erythrée le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ce gouvernement doit donc pouvoir empêcher que la Constitution érythréenne ne supprime ou ne diminue ces droits et libertés.

551. Mais le but que doit remplir la ratification fédérale en définit la portée. La ratification ne pourra être refusée qu'aux amendements portant atteinte aux dispositions de l'Acte fédéral. Et, dans ce cas, elle devra l'être.

Section 2. — Dispositions de la Constitution de l'Erythrée relatives aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales

552. L'Acte fédéral contient dans son paragraphe 7 une déclaration des droits de l'homme et des libertés fondamentales, applicables en Erythrée. Ces droits et libertés doivent être garantis par le Gouvernement fédéral.

553. Ces garanties figurent au paragraphe 7 sous une double forme. En premier lieu, le principe général du respect des droits de l'homme et des libertés

¹¹⁸ Ainsi, l'article 6 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse dispose: "Les cantons sont tenus de demander à la Confédération la garantie de leurs Constitutions."

L'article 14, d, de la Constitution de l'URSS est ainsi conçu: "Sont du ressort de l'URSS représentée par les organes supérieurs du pouvoir . . . d) le contrôle de l'application de la Constitution de l'URSS et les mesures propres à assurer la conformité des Constitutions des Républiques fédérées avec la Constitution de l'URSS. L'article 16 dispose: "Chaque République fédérée a sa Constitution, qui tient compte des particularités de la République et est établie en pleine conformité avec la Constitution de l'URSS."

La Constitution des États-Unis d'Amérique porte à l'article IV, section IV: "Les États-Unis garantiront à chaque État de l'Union une forme républicaine de gouvernement."

La Constitution de la Libye contient la disposition suivante (article 177): "Chaque province élabore sa loi organique; toutefois, les dispositions de cette dernière ne doivent pas être en contradiction avec celles de la présente Constitution."

Toutes ces dispositions tendent à assurer la conformité des Constitutions des États membres avec la Constitution fédérale.

¹¹⁹ A/AC.44/R.136, p. 2.

fondamentales est posé. En second lieu, ces droits et libertés font l'objet d'une énumération non limitative. L'article 22 de la Constitution reprend intégralement le paragraphe 7 de l'Acte fédéral et les articles suivants en précisent et développent les dispositions.

554. Ces droits et ces libertés fondamentales garantis par l'Acte fédéral et la Constitution érythréenne ont en principe la valeur de prescriptions juridiques impératives, immédiatement exécutoires et susceptibles d'être appliquées par la Cour suprême. Exceptionnellement, certaines dispositions du paragraphe 7 de l'Acte fédéral et du chapitre IV de la Constitution érythréenne doivent être mises en œuvre par le législateur pour recevoir application. On peut citer ici, d'une part, l'alinéa *e* du paragraphe 7 de l'Acte fédéral, ainsi que le paragraphe *c* de l'article 22 et le paragraphe 1 de l'article 31 de la Constitution érythréenne, relatifs au droit à l'éducation et à la liberté d'enseignement, et d'autre part, le paragraphe 1 de l'article 33 de la Constitution relatif à la protection du travail¹²⁰. Il appartiendra éventuellement au pouvoir judiciaire de reconnaître ces cas exceptionnels.

555. Les droits et les libertés fondamentales immédiatement garantis par la Constitution pourront être développés et définis par les lois ordinaires. L'alinéa final du paragraphe 7 de l'Acte fédéral précise qu'aucune restriction ne peut être apportée à ces droits, à moins qu'elle ne soit justifiée, soit par le respect des droits et libertés d'autrui, soit par les exigences de l'ordre public et du bien général. Cette disposition est reprise par l'article 34 de la Constitution érythréenne qui précise, en un second paragraphe, que la loi ne doit en aucun cas entraver l'exercice normal des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Enfin, l'article 77 de la Constitution interdit au Chef de l'exécutif de légiférer dans ce domaine. L'Assemblée est seule compétente.

556. La Constitution établit ainsi des dispositions protectrices des droits et libertés. Elle donne à la Cour suprême, au cas où les autres organes de l'Etat, Assemblée et exécutif, failliraient à leurs devoirs, le moyen de contrôler efficacement toute législation relative à ces droits. Elle affirme en effet que la liberté est la règle. Toute disposition restrictive de la loi doit être motivée, rentrer dans le cadre des exceptions expressément prévues et ne peut supprimer les droits garantis. Le pouvoir judiciaire est donc constitué en gardien des droits individuels et des libertés fondamentales. Cette tâche ne peut être accomplie que s'il jouit d'une indépendance absolue, comme il est prescrit au paragraphe 3 de l'article 86 de la Constitution érythréenne. Le rôle ainsi dévolu au pouvoir judiciaire est conforme à la pratique constitutionnelle d'un grand nombre d'Etats modernes¹²¹.

¹²⁰ De telles dispositions peuvent être rapprochées de certains textes constitutionnels en vigueur qui ont la valeur de principes directeurs de politique sociale: Constitution de l'Irlande, article 45; quatrième partie de la Constitution de l'Inde.

¹²¹ On peut citer les Etats-Unis d'Amérique, l'Eire, le Canada, l'Australie, l'Inde, de nombreuses républiques d'Amérique du Sud, l'Italie, la Suisse (pour la législation cantonale). D'autre part, dans les pays qui laissent essentiellement à la loi ordinaire le soin de définir le statut des libertés, le pouvoir judiciaire joue toujours un rôle important dans la protection des libertés individuelles contre les réglementations et les actes arbitraires des autorités exécutives.

557. Il appartiendra également au Gouvernement fédéral de veiller à ce que les lois érythréennes respectent les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Cette obligation lui est expressément imposée par le paragraphe 7 de l'Acte fédéral. Parmi les moyens qui permettront au Gouvernement fédéral de la remplir, il faut citer la possibilité accordée au Représentant de l'Empereur de demander une nouvelle délibération des lois érythréennes¹²².

558. Au cas où le Gouvernement fédéral s'abstiendrait d'assurer les garanties prescrites par le paragraphe 7, la responsabilité internationale de la Fédération pourrait être mise en cause.

559. Le contenu et les sources des droits et des libertés garantis ont été analysés antérieurement. Il suffira de rappeler que la Déclaration universelle des droits de l'homme a directement inspiré les dispositions homologues de l'Acte fédéral et de la Constitution érythréenne¹²³.

560. Du point de vue juridique, il convient d'examiner quelles sont les personnes qui bénéficient de ces droits et libertés. L'Acte fédéral (paragraphe 7) emploie initialement la formule: "Le Gouvernement fédéral ainsi que l'Erythrée garantiront à toutes les personnes qui résident en Erythrée . . ." ¹²⁴ En principe, les droits de l'homme sont garantis à toutes les personnes qui se trouvent en Erythrée. Toutefois, à quelque égards, la situation des personnes qui résident en Erythrée diffère de la situation de celles qui y sont simplement de passage. En ce qui concerne ces dernières, conformément à la pratique courante des Etats démocratiques, certaines restrictions touchant notamment à l'usage des libertés publiques peuvent être apportées.

561. L'article 36 de la Constitution reconnaît aux nationaux de la Fédération et aux étrangers le droit au respect de leur statut personnel. Cette disposition était particulièrement nécessaire dans un pays réunissant des communautés très différentes, du point de vue social et religieux. Elle applique les principes posés par le dernier alinéa du préambule de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies et assure le respect des traditions et des religions des habitants¹²⁵. De plus, l'article 36 de la Constitution érythréenne permet l'évolution du statut personnel.

562. Quant aux étrangers, l'article a pour effet d'entraîner l'application de leur loi nationale en ce qui concerne leur statut personnel. Cette règle est reconnue par le droit international privé de nombreux Etats contemporains. C'est traditionnellement le cas en Ethiopie¹²⁶.

¹²² Articles 14 et 58 de la Constitution.

¹²³ Voir chapitre IV, section 3, du présent rapport.

¹²⁴ Le texte original en anglais porte: "to residents in Eritrea".

¹²⁵ La Déclaration des principes constitutionnels adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies pour la Somalie pose une règle analogue. L'article 9 garantit aux habitants "le maintien de leur statut personnel et successoral, en tenant compte d'une évolution progressive". De même, l'article 192 de la Constitution de la Libye dispose: "L'Etat garantit aux non-Musulmans leur statut personnel." (A/AC.32/Conseil/R.174.)

¹²⁶ M. Marein, General Adviser to the Imperial Ethiopian Government: *The Judicial System and the Laws of Ethiopia* (Rotterdam, 1951), p. 113 et 114, 116 et 117, et 119 à 121.

Section 3. — Dispositions de la Constitution de l'Erythrée incorporant les principes du gouvernement démocratique

563. La résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies prescrit au Commissaire de fonder la Constitution de l'Erythrée "sur les principes du gouvernement démocratique" (paragraphe 12).

564. Les formes classiques du gouvernement démocratique sont le gouvernement direct, le gouvernement semi-direct, le gouvernement représentatif. Les deux premières formes devaient, à l'évidence, être écartées en Erythrée en ce qui concerne le gouvernement central. La démocratie représentative exige que toutes les institutions politiques soient fondées, directement ou indirectement, sur l'élection par le peuple, sur le suffrage. Elle exige que le suffrage ne soit pas limité pour des raisons de naissance, de fortune ou d'instruction. Ces exigences fondamentales peuvent être réalisées, du point de vue juridique, par des régimes politiques très divers, dont les plus répandus sont le régime parlementaire, les régimes présidentiel et directorial ainsi que les types intermédiaires qui participent de l'un et de l'autre¹²⁷.

565. Dans le cas présent, le choix a été suggéré par la structure sociale du pays. Le but était d'établir des institutions gouvernementales stables, se limitant réciproquement, et fondées sur un pouvoir électoral libre. Un régime parlementaire, sans racines historiques profondes, affaiblit dangereusement le pouvoir exécutif. Un régime présidentiel, dans une démocratie naissante, risque de faciliter les entreprises autocratiques. La Constitution adoptée en Erythrée s'efforce de prévenir, dans la mesure où la technique juridique le permet, ces deux écueils. Elle établit un régime que l'on peut appeler semi-présidentiel.

566. Elle crée un pouvoir exécutif fort, doté de compétences étendues, mais élu à terme fixe par l'Assemblée. Elle renforce le pouvoir électoral, et par là l'Assemblée, en confiant à un organe indépendant de l'exécutif — la Haute Commission électorale — l'organisation du suffrage et des élections. Elle limite le pouvoir exécutif en plaçant la fonction publique et le corps des fonctionnaires publics sous le contrôle d'une commission autonome, la Commission de la fonction publique.

567. L'analyse des dispositions de la Constitution relatives aux organes et aux compétences gouvernementales montrera comment ce souci d'équilibre entre les pouvoirs a été réalisé.

A. — LE POUVOIR ÉLECTORAL

568. Dans la Constitution érythréenne, la composition, l'organisation et le fonctionnement du corps électoral sont placés hors du contrôle de l'exécutif.

569. La composition du corps électoral est fondée sur le principe du suffrage universel. Possèdent en effet la qualité d'électeurs, aux termes de l'article 20 de la Constitution, tous les citoyens érythréens ayant atteint

¹²⁷ Les auteurs de langue anglaise emploient les expressions de gouvernement (ou d'exécutif) parlementaire et non parlementaire (ou fixe).

l'âge de 21 ans, non frappés d'incapacité par la loi¹²⁸. La seule limitation apportée au principe du suffrage universel est l'exclusion des femmes du corps électoral. Mais cette exclusion signifie seulement que l'idéal commun proclamé par la Déclaration universelle des droits de l'homme n'a pu encore être réalisé en Erythrée.

570. L'indépendance du corps électoral et l'efficacité de son action dépendent dans une large mesure d'un recensement complet et sincère de tous les électeurs.

571. Pour assurer l'établissement correct des listes électorales, la Constitution érythréenne établit, par l'article 45, une Haute Commission électorale composée de trois membres nommés par la Cour suprême. Ce mode de nomination confère à cet organisme une indépendance et une impartialité qui donnent au corps électoral toutes les garanties désirables : aussi la Haute Commission a-t-elle non seulement le contrôle de l'établissement des listes électorales, mais encore est-elle chargée de l'ensemble des opérations électorales et de prévenir ou de faire cesser les irrégularités.

572. L'ensemble du fonctionnement du système électoral est d'ailleurs décrit au chapitre VII relatif aux lois organiques, dans l'analyse de la loi électorale¹²⁹.

B. — LES ORGANES REPRÉSENTATIFS

573. La Constitution établit deux organes représentatifs du peuple érythréen à des degrés différents, l'Assemblée et le Chef de l'exécutif. L'Assemblée, élue par le corps électoral, élit à son tour le Chef de l'exécutif.

1. L'Assemblée

574. La Constitution institue un système monocaméraliste (article 39). Les raisons de ce choix sont nombreuses¹³⁰. Des motifs d'ordre financier imposaient de ne pas surcharger la structure politique d'un pays aux ressources limitées. Il convenait de tenir compte du nombre de personnes qualifiées disponibles, pour exercer un mandat parlementaire, participer au gouvernement et à l'administration¹³¹.

575. Les articles 42, 53 à 55 et 70 définissent le statut des membres de l'Assemblée.

576. Suivant une règle constitutionnelle traditionnelle, la première condition requise pour être éligible à l'Assemblée est de réunir les qualités exigées pour pouvoir être électeur. Il suffit d'avoir ces qualités, sans que l'inscription sur une liste électorale soit nécessaire. En d'autres termes, la Constitution exige la jouissance du droit de vote et non son exercice. A la possession du droit de vote s'ajoutent d'autres conditions (article 42). L'âge d'éligibilité est fixé à 30 ans révolus ; les fonctionnaires du Gouvernement érythréen et du Gouver-

¹²⁸ Le Commissaire a préparé conjointement avec l'Administration britannique un projet de loi électorale définissant ces incapacités ; voir ci-après chapitre VII, section 3, sous-section C.

¹²⁹ Le projet de loi organique préparé conjointement par le Commissaire et l'Administration britannique a prévu notamment les conditions d'établissement et de révision des listes électorales, les règles applicables aux opérations électorales et les compétences législatives, administratives et juridictionnelles de la Haute Commission électorale.

¹³⁰ Voir ci-dessus chapitre premier, section 2, sous-section C, et question 4, sous-section D.

¹³¹ A/AC.44/R.69, p. 3, et R.70.

vernement fédéral ne sont éligibles que s'ils ont donné leur démission au moment où ils présentent leur candidature; les candidats à l'Assemblée doivent justifier de trois années de résidence en Erythrée et, au cours des dix dernières années, de deux années de résidence dans la circonscription où ils se présentent. Les membres de l'Assemblée sont rééligibles (article 47, paragraphe 2).

577. L'incompatibilité de la qualité de fonctionnaire avec celle de membre de l'Assemblée a une importance spéciale en Erythrée où il faut protéger d'influences politiques le nouveau corps de fonctionnaires, de l'intégrité et de la valeur duquel dépendra la bonne administration de l'unité autonome.

578. Il appartient à la loi de définir avec précision la notion de fonctionnaire. La Constitution vise en principe les personnes possédant le statut de fonctionnaire public et dépendant de la Commission de la fonction publique prévue à l'article 82¹³².

579. Le Chef de l'exécutif et les Secrétaires des départements exécutifs sont également des fonctionnaires du Gouvernement érythréen. Ils sont inéligibles s'ils n'ont pas donné leur démission au moment où ils présentent leur candidature. L'inéligibilité du Chef de l'exécutif et des Secrétaires des départements exécutifs et l'incompatibilité de leurs fonctions avec celle de membre de l'Assemblée résultent encore des articles 69 (paragraphe 1), 70 et 75 de la Constitution. Le Chef de l'exécutif et les secrétaires des départements exécutifs ne sont pas responsables devant l'Assemblée. Ils ne pourraient donc être soumis au statut et à la discipline parlementaires. Leurs fonctions sont donc incompatibles avec celles de membres de l'Assemblée.

580. La loi peut enfin établir d'autres incompatibilités.

581. La Constitution reconnaît aux membres de l'Assemblée les immunités (irresponsabilité et inviolabilité) nécessaires au libre exercice de leurs fonctions (article 54). Elle assure leur indépendance matérielle, en leur attribuant une rémunération dont le montant est fixé par la loi (article 55).

582. La Constitution fixe à quatre années la durée du mandat de l'Assemblée (article 47, paragraphe 1). Mais l'Assemblée, au cours de la législature, n'est pas permanente. Le régime des sessions est réglé par la Constitution (articles 48, 49, paragraphe 4, et 78, paragraphe 3).

583. Conformément à la pratique constitutionnelle constante, l'Assemblée se voit reconnaître un large pouvoir d'auto-organisation. Elle exerce ce pouvoir en adoptant son règlement (article 51). La Constitution dispose seulement que le quorum comprend les deux tiers des membres composant l'Assemblée (article 50). Elle prévoit l'élection, chaque année, au début de la première session ordinaire, d'un bureau (article 52) et lui attribue le pouvoir de lever dans l'intervalle des sessions de l'Assemblée l'immunité de membres de l'Assemblée (article 54, paragraphe 2, dernier alinéa).

584. L'article 60, paragraphe 1, prévoit l'existence d'une Commission des finances. De plus, la Constitu-

tion envisage implicitement l'institution d'autres commissions par la faculté donnée au Chef de l'exécutif, dont le droit d'accès à l'Assemblée est reconnu, de se faire représenter par les Secrétaires exécutifs devant l'Assemblée et ses commissions (paragraphe 7 de l'article 76). Ces dernières dispositions, combinées au droit qu'a le Chef de l'exécutif d'intervenir à la fois au cours des débats et avant la clôture de ceux-ci, limitent le pouvoir d'auto-organisation de l'Assemblée.

2. Le Chef de l'exécutif

585. Le pouvoir exécutif est confié à une seule personne: le Chef de l'exécutif (article 67). La Constitution écarte le système collégial ou directorial. Telle est la tendance contemporaine. Même dans les gouvernements parlementaires, la direction du gouvernement appartient de plus en plus au Premier Ministre ou Président du Conseil. Ses ministres sont des collaborateurs, non des égaux.

586. Le Chef de l'exécutif est assisté des Secrétaires des départements exécutifs.

587. La nomination du Chef de l'exécutif appartient à l'Assemblée. Elle se fait par élection au début de chaque législature (article 68, paragraphe 3). Par la coïncidence entre la durée de la législature et du mandat du Chef de l'exécutif, on a entendu établir un lien constant de confiance mutuelle entre les deux pouvoirs.

588. Sont éligibles les citoyens érythréens âgés de 35 ans révolus et jouissant de leurs droits politiques (article 68, paragraphe 2)¹³³. Les membres de l'Assemblée, les fonctionnaires publics et les juges sont éligibles; toutefois, au cas où un candidat, remplissant de telles fonctions, est élu Chef de l'exécutif, il doit opter entre ses nouvelles fonctions et les anciennes. La fonction de Chef de l'exécutif est en effet incompatible avec toute autre fonction publique ou mandat législatif.

589. La procédure de l'élection est réglée par l'article 68, paragraphe 1, de la Constitution. L'élection a lieu au scrutin secret et à la majorité des deux tiers des membres votants. Le nombre des votants doit comprendre au moins les deux tiers des membres de l'Assemblée en fonction, c'est-à-dire le quorum constitutionnel (article 50). Au cas où aucun candidat n'obtient la majorité requise au premier tour de scrutin, un nouveau tour de scrutin a lieu entre tous les candidats, à l'exception de celui qui a reçu le moins grand nombre de suffrages, et ainsi de suite jusqu'à ce qu'un candidat obtienne la majorité requise.

590. Il convient de remarquer que la Constitution n'interdit pas de nouvelles candidatures entre chaque tour de scrutin. Toutefois, si ce nouveau candidat obtient le plus petit nombre de voix, il est éliminé pour le tour suivant. Aucun candidat ainsi éliminé ne peut se présenter à nouveau, au moins au tour de scrutin suivant¹³⁴.

591. La Constitution ne prévoit aucune solution en cas d'échec de cette procédure, après un certain nom-

¹³³ Le Chef de l'exécutif est rééligible (article 68, paragraphe 5).

¹³⁴ Cette question devra être réglée avec soin, dans le cadre des dispositions constitutionnelles, par le règlement de l'Assemblée.

¹³² Ce principe est suivi dans la loi organique préparée conjointement par le Commissaire et l'Administration britannique; voir plus loin chapitre VII, section 3, sous-section G.

bre de tours de scrutin. Le Chef de l'exécutif ne peut être élu qu'à la majorité des deux tiers; la majorité relative a paru insuffisante à l'Assemblée constituante. Elle a ainsi imposé aux futures Assemblées érythréennes un effort de conciliation et de compromis¹³⁵. Quoiqu'il en soit, si aucun candidat n'obtient la majorité constitutionnelle, le Chef de l'exécutif en fonction conservera provisoirement son poste.

592. En cas de vacance du poste de Chef de l'exécutif au cours d'une législature, il est procédé à une nouvelle élection dans les mêmes conditions. Cette élection doit avoir lieu dans les quinze jours de la vacance (article 68, paragraphe 4, et article 75, paragraphe 3).

593. La désignation d'un Chef de l'exécutif intérimaire appartient au Chef de l'exécutif en fonction. Celui-ci désigne un des Secrétaires des départements exécutifs pour le remplacer s'il est momentanément empêché, ou, au cas où son poste deviendrait vacant, jusqu'à l'élection d'un nouveau Chef de l'exécutif (article 71). Le choix du Chef de l'exécutif est pratiquement libre. Il suffit qu'il confie à la personne de son choix un poste de Secrétaire d'un département exécutif, si celle-ci n'en occupe pas. Mais il est important que cette désignation ait lieu dès que le Chef de l'exécutif a été élu. Elle peut d'ailleurs être modifiée par le Chef de l'exécutif pendant toute la durée de ses fonctions¹³⁶.

594. La fin des fonctions du Chef de l'exécutif dépend de plusieurs causes.

595. Les fonctions du Chef de l'exécutif prennent fin normalement par l'élection d'un nouveau Chef de l'exécutif qui a lieu, constitutionnellement, au début de chaque législature (article 68, paragraphe 3). Elles peuvent en outre prendre fin au cours de la législature par le décès, la démission ou la déchéance du Chef de l'exécutif. La procédure exceptionnelle de déchéance est minutieusement réglementée par l'article 75 de la Constitution. Elle s'inspire des dispositions traditionnelles classiques en matière d'empêchement: l'Assemblée ne peut décider la mise en accusation du Chef de l'exécutif devant la Cour suprême qu'à la majorité des deux tiers des membres la composant.

596. Par contre, l'Assemblée ne peut, en aucun cas, révoquer le Chef de l'exécutif. Celui-ci n'est pas responsable devant l'Assemblée. Il est indépendant de l'Assemblée pendant toute la durée de son mandat. En d'autres termes, il est vis-à-vis de l'Assemblée dans la position où les membres de l'Assemblée se trouvent à l'égard du corps électoral. Le Chef de l'exécutif

¹³⁵ Ce système n'est pas exceptionnel. On le rencontre dans des constitutions parlementaires. La nomination du Président du Conseil en France exige la majorité absolue des membres composant l'Assemblée (article 45 de la Constitution française). Un système analogue est appliqué par la Constitution italienne pour l'élection du Président de la République (article 83). La loi fondamentale de l'Allemagne de l'Ouest pour l'élection du Chancelier (article 63) et la Constitution coréenne pour l'élection du Président de la République (article 53) prévoient que, pour éviter l'impossibilité d'une élection, la majorité relative suffit finalement.

¹³⁶ Le Chef de l'exécutif par intérim, au moment où il entrera en fonction par suite de la démission ou du décès du Chef de l'exécutif, devra également désigner un Chef de l'exécutif intérimaire.

représente l'Assemblée comme celle-ci représente le corps électoral. Cette situation caractérise un régime non parlementaire.

597. La Constitution détermine les principes d'organisation de l'exécutif. Elle laisse à la loi le soin de mettre en œuvre ces principes¹³⁷.

598. Les Secrétaires des départements exécutifs sont nommés et révoqués par le Chef de l'exécutif. Ils l'assistent et ils sont responsables devant lui (article 69). Ils peuvent être réunis périodiquement en conseil par le Chef de l'exécutif. Ce conseil ne possède aucun pouvoir de décision (article 74).

C. — LES COMPÉTENCES LÉGISLATIVES ET LE POUVOIR CONSTITUANT

1. *Compétences de l'Assemblée*

599. L'Assemblée vote les lois (article 56). Elle constitue l'autorité législative suprême. La procédure de préparation et d'adoption des lois est fixée par le règlement de l'Assemblée (article 57, paragraphe 2). Toutefois, la Constitution prévoit que l'initiative des lois appartient à chaque membre de l'Assemblée individuellement et au Chef de l'exécutif (article 57, paragraphe 1).

600. Les lois adoptées par l'Assemblée sont transmises sans délai par le Président de l'Assemblée au Chef de l'exécutif. La date du vote de la loi présente une importance considérable. Elle ouvre en effet un délai de vingt jours au cours duquel, d'une part, le Représentant de l'Empereur peut demander, pour les raisons déjà indiquées, une nouvelle délibération de la loi et, d'autre part, le Chef de l'exécutif peut également demander une nouvelle délibération (article 58, paragraphes 3 et 4). Cette faculté ouverte au Chef de l'exécutif se retrouve dans d'autres Constitutions¹³⁸.

601. Lorsque ce délai de vingt jours a pris fin sans qu'une nouvelle délibération ait été demandée, la loi doit être promulguée et publiée, dans les conditions prévues aux articles 58, paragraphes 4, 5 et 6, et 76, paragraphe 5. Il en est de même lorsqu'une nouvelle délibération ayant été demandé, la loi a été votée par l'Assemblée à la majorité des deux tiers.

602. La loi promulguée et publiée peut être arguée d'inconstitutionnalité devant la Cour suprême (article 90, paragraphe 3). En cas de contradiction entre la loi et la Constitution, celle-ci prévaut.

603. Parmi les compétences législatives de l'Assemblée, il faut faire une place spéciale à la compétence budgétaire. La Constitution de l'Erythrée établit des principes et des règles relatifs à la préparation et à l'adoption du budget, à son exécution et au contrôle

¹³⁷ Ainsi l'article 69, paragraphe 4, renvoie à la loi la réglementation du nombre et des compétences des Secrétaires des départements exécutifs. Le Commissaire a préparé un projet de loi sur ce point en collaboration avec l'Administration britannique; voir ci-après chapitre VII, section 3, sous-section B.

¹³⁸ Par exemple, sous des modalités diverses, dans la Constitution des États-Unis d'Amérique (article I, section 7), dans celle de la France (article 36), de la Finlande (article 19), de l'Islande (article 26), de l'Italie (article 74), de la Norvège (articles 78 et 79), de la Tchécoslovaquie (articles 58 et 59).

de cette exécution. Des lois d'application doivent mettre en œuvre ces principes et ces règles¹³⁹.

604. Suivant une pratique constante dans le droit budgétaire comparé, le budget est préparé par le gouvernement (article 59). Le projet de budget du Chef de l'exécutif est examiné par la Commission des finances de l'Assemblée. Il fait ensuite l'objet d'un débat général à l'Assemblée, au début de la seconde session ordinaire (article 60, paragraphes 1 et 2). A la suite de ce débat général, le Chef de l'exécutif doit présenter à l'Assemblée un projet de budget révisé, dans lequel il incorporera, s'il le juge opportun, les suggestions formulées à l'Assemblée. Il appartiendra donc à l'Assemblée au cours du débat d'adopter, sous forme de résolutions, des suggestions pour l'amendement du budget. A ce point du débat, l'Assemblée pourra proposer au Chef de l'exécutif aussi bien des diminutions que des augmentations des crédits inscrits au projet de budget, mais ceci sous réserve de la clause relative au respect de l'équilibre budgétaire, inscrite à l'article 60, paragraphe 3, qui va être examinée plus loin.

605. Au cours d'une seconde phase, l'Assemblée se prononce sur les différentes sections du projet de budget révisé (article 60, paragraphe 3), c'est-à-dire qu'elle vote les crédits par Départements exécutifs.

606. Elle peut décider les réductions de crédits, sauf toutefois en ce qui concerne les crédits inscrits au budget pour assurer le paiement d'une dette de l'Erythrée.

607. Elle ne peut décider des augmentations de crédits inscrits au projet de budget qu'avec le consentement du Chef de l'exécutif, et à condition de voter un relèvement équivalent des prévisions de recettes. Le droit d'amendement des membres de l'Assemblée est donc limité sur ce point particulier. Les crédits demandés par l'exécutif constituent un maximum. L'Assemblée est par là invitée à jouer un rôle modérateur des dépenses publiques (alinéa a du paragraphe 3 de l'article 60). On rencontre des dispositions analogues dans de nombreuses Constitutions¹⁴⁰.

608. Le budget doit être adopté avant le commencement de l'année financière. A défaut, la Constitution dispose que le projet de budget, révisé par le Chef de l'exécutif, "sera considéré comme adopté" (article 60, paragraphe 4). Cette disposition a pour but d'éviter que l'action gouvernementale ne soit paralysée, faute de crédits, par suite du retard mis par l'Assemblée au vote du budget. Il appartiendra à l'Assemblée de procéder avec suffisamment de célérité à l'examen du budget pour éviter que le projet du Chef de l'exécutif ne soit ainsi adopté tacitement¹⁴¹.

¹³⁹ La loi organique relative au budget préparée conjointement par le Commissaire et par l'Administration britannique est analysée plus loin; voir le chapitre VII, section 3, sous-section D.

¹⁴⁰ Allemagne occidentale (article 113); Bavière (article 78); Rhénanie-Palatinat (article 118); France (article 17); Irlande (article 17, paragraphe 2); Sarre (article 110).

¹⁴¹ De nombreuses Constitutions établissent un système voisin, dans la même hypothèse, sous forme de prorogation du budget de l'année précédente: Allemagne occidentale (article 11); Bavière (article 78, 4); Rhénanie-Palatinat (article 116, dernier alinéa); Saxe (article 81); Danemark (article 47, deuxième alinéa); Sarre (article 107).

609. Lorsque la responsabilité du retard apporté au vote du budget incombe au Chef de l'exécutif qui n'a pas respecté les délais de présentation du budget prévus par la Constitution¹⁴², l'adoption tacite est écartée. Dans ce cas, si le budget n'est pas voté avant le commencement de l'année financière, le Chef de l'exécutif devra demander à l'Assemblée de lui accorder, par prorogation du budget précédent, des crédits provisoires pour une période de temps limitée (un mois, par exemple).

610. Les crédits nécessaires au fonctionnement de l'Assemblée doivent être inscrits au budget. Conformément aux usages parlementaires, le projet relatif à ces dépenses doit être préparé par une commission de l'Assemblée, et remis par le Président de l'Assemblée au Chef de l'exécutif pour qu'il l'incorpore dans son projet de budget¹⁴³.

611. L'exécution du budget est confiée à l'exécutif. Les impôts ne peuvent être perçus qu' dans les conditions fixées par l'Assemblée. Les crédits autorisés ne doivent pas être dépassés, ni détournés de l'objet que leur a assigné la loi de budget (article 61).

612. Pour permettre à l'exécutif de faire face à des dépenses urgentes, la Constitution autorise l'Assemblée à ouvrir dans le budget un crédit spécial qui ne peut dépasser 10 pour 100 du montant total des dépenses autorisées par la loi de budget (article 63).

613. En cas de circonstances extraordinaires, imposant l'engagement de dépenses supérieures à ce crédit spécial, il serait possible au Chef de l'exécutif de soumettre à l'Assemblée un projet de budget supplémentaire.

614. Le contrôle de l'exécution du budget est assuré, outre le contrôle exercé par les services des finances et de comptabilité de l'exécutif, par le contrôleur général élu par l'Assemblée (article 64 de la Constitution).

615. Le règlement final des comptes de chaque année budgétaire appartient à l'Assemblée sur le rapport du Chef de l'exécutif, avec l'assistance du contrôleur général (article 64, paragraphes 1 et 3).

616. En dehors de sa compétence dans le domaine des lois ordinaires, l'Assemblée dispose du pouvoir constituant. Ce pouvoir, en effet, n'est pas attribué à un organe spécial, par exemple à une Assemblée élue à cette fin. La Constitution confère à l'Assemblée législative de l'Erythrée le pouvoir de reviser la Constitution. Cette Assemblée doit toutefois agir selon des formes différentes de la procédure législative ordinaire.

617. L'initiative d'amendements à la Constitution appartient, soit au Chef de l'exécutif, soit aux membres de l'Assemblée. Une proposition d'amendement émanant des membres de l'Assemblée n'est recevable que si elle est présentée par un quart au moins de l'effectif total réel de l'Assemblée (article 92, paragraphe 1).

¹⁴² Le projet de budget doit être déposé à l'Assemblée un mois au moins avant la date d'ouverture de la seconde session ordinaire de l'Assemblée (article 59, paragraphe 1), et le projet de budget révisé dix jours au plus après la clôture du débat général devant l'Assemblée.

¹⁴³ Le règlement de l'Assemblée devra préciser les conditions de préparation de ce budget.

618. La proposition d'amendement ne peut être discutée par l'Assemblée que vingt jours au moins après son dépôt. Ce délai de réflexion doit éviter qu'une revision ne soit votée sous la pression de circonstances extérieures.

619. La procédure d'amendement varie selon la majorité obtenue par la proposition à l'Assemblée.

620. Si l'Assemblée vote la proposition à la majorité des trois quarts des membres en fonction, cette décision est définitive et la proposition d'amendement est adoptée.

621. Si l'Assemblée vote la proposition, soit à la majorité absolue des membres en fonction, soit à la majorité des deux tiers des membres présents et votants, la proposition doit faire l'objet d'une seconde délibération.

622. Cette seconde délibération ne peut avoir lieu qu'au cours de la législature suivante. Indirectement, le corps électoral est ainsi appelé à se prononcer sur l'amendement¹⁴⁴.

623. Le délai susceptible de s'écouler entre les deux délibérations pourra au maximum dépasser de peu quatre années si la première résolution est adoptée au début d'une législature, et au minimum se réduire à quelques mois si la résolution est adoptée en fin de législature.

624. Les conditions de majorité requises pour le vote lors de la seconde délibération sont les mêmes que pour la première (article 93, paragraphe 2).

625. On rencontre une procédure de revision analogue dans de nombreuses Constitutions. Les conditions posées par la Constitution érythréenne ne sont pas excessives, si l'on remarque que la revision relève de la compétence d'une seule Assemblée¹⁴⁵. Loin de considérer que le projet du Commissaire établissait une procédure de revision trop rigide, l'Assemblée érythréenne aurait souhaité que la revision de la Constitution fût rendue plus difficile.

¹⁴⁴ Certaines Constitutions soumettent expressément à réélection les Assemblées qui ont décidé l'entreprise de la revision. Après de nouvelles élections, une décision de revision est prise définitivement (Constitution belge, article 131; Constitution des Pays-Bas, article 204; Constitution du Danemark, article 94; Constitution de la Norvège, article 119; Constitution de la Colombie, article 190). La Constitution du Honduras prescrit une procédure analogue à celle de l'Erythrée, dans ce cas particulier (article 200).

¹⁴⁵ La loi fondamentale de l'Allemagne occidentale exige pour la revision la majorité des deux tiers dans les deux Assemblées (article 79); la Constitution de la Bavière, une majorité des deux tiers des membres de la Diète et un référendum populaire (article 75); celle de la Rhénanie-Palatinat (article 129) et de la Saxe (article 96), soit la majorité des deux tiers des membres composant l'Assemblée, soit un référendum populaire; celle de la France exige d'abord le vote d'une résolution de revision, à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale, puis le vote d'une décision de revision, soit à la majorité des deux tiers à l'Assemblée nationale, ou à la majorité des trois cinquièmes dans les deux Assemblées du Parlement, soit à la majorité ordinaire et, dans ce cas, approbation par référendum (article 90); la Constitution italienne exige une majorité des deux tiers des membres en fonction, dans les deux Chambres; à défaut un référendum peut avoir lieu; la Constitution de la Hongrie exige une majorité des deux tiers à l'Assemblée nationale (article 15, III); celle de la Norvège, une majorité des deux tiers du Storting (article 119); la "petite constitution" de la Pologne, une majorité des deux

626. Dans l'exercice du pouvoir constituant mis en œuvre dans les amendements à la Constitution, l'Assemblée n'a pas compétence pour modifier l'Acte fédéral. La Constitution rappelle cette limitation dans l'article 91, paragraphe 1.

627. D'autre part, l'article 16 de la Constitution ne peut faire l'objet d'une proposition de revision (article 91, paragraphe 2). Cette disposition donne force de loi constitutionnelle à la règle posée par la résolution des Nations Unies (paragraphe 12): "La Constitution de l'Erythrée sera fondée sur les principes du gouvernement démocratique."

2. Compétences du Chef de l'exécutif

628. La Constitution confère au Chef de l'exécutif une large compétence en matière législative et réglementaire¹⁴⁶. Tout d'abord, le Chef de l'exécutif est habilité à prendre des règlements d'application des lois (article 76, paragraphes 2 et 8). En second lieu, le Chef de l'exécutif est autorisé à combler les lacunes de la législation en vigueur (article 77). Cette compétence ne peut être exercée que dans l'intervalle des sessions de l'Assemblée et le Chef de l'exécutif doit soumettre à l'Assemblée les ordonnances qu'il a ainsi édictées. L'Assemblée peut les abroger. Ces ordonnances ne peuvent porter sur une des matières traitées au chapitre IV de la première partie de la Constitution. Elles doivent être compatibles avec la Constitution et les lois en vigueur.

629. Enfin, les articles 78 et 79 de la Constitution octroient, sous le contrôle de l'Assemblée, des pouvoirs exceptionnels de législation au Chef de l'exécutif.

D. — LES COMPÉTENCES EXÉCUTIVES

630. La Constitution remet au Chef de l'exécutif la haute direction de l'administration et des services publics (article 76). Dans les limites déterminées par la Constitution et les lois de l'Assemblée, le Chef de l'exécutif possède le pouvoir de décision.

tiers du nombre légal des députés; la Constitution de la Sarre, une majorité des trois quarts du nombre légal des membres de l'Assemblée (article 103); celle de Tchecoslovaquie, une majorité des trois cinquièmes de tous les députés (article 54, paragraphe 2); celle de la Turquie exige, après une proposition de revision émanant d'un tiers au moins des membres composant l'Assemblée, une majorité des deux tiers des membres composant l'Assemblée (article 102); la Constitution de l'URSS, une majorité des deux tiers des voix dans chacune des Chambres du Soviet suprême. Dans les Etats membres de l'Union américaine, tantôt la majorité des membres de chaque Chambre est requise pour l'adoption des amendements (vingt-trois Etats); tantôt la majorité des deux tiers (dix-huit Etats), tantôt la majorité des trois cinquièmes (sept Etats); dans certains Etats, le vote de l'amendement doit être renouvelé par une seconde législature (quatorze Etats). La Constitution de l'Inde exige, sous réserve dans certains cas de l'approbation des Etats (A), une majorité des deux tiers dans les deux Chambres du Parlement, comprenant au moins la moitié des membres composant l'Assemblée (article 368); celle de Ceylan, une majorité des deux tiers des membres composant la Chambre des représentants (article 29, paragraphe 4). Dans la plupart des Etats de l'Amérique du Sud, la revision de la Constitution exige également une majorité renforcée (cf. Bolivie, article 174; Brésil, article 217; Chili, article 108; Cuba, articles 285 et 286; Salvador, article 171; Guatemala, article 206; Honduras, article 200, Mexique, article 135; Paraguay, article 94; Uruguay, article 281; Venezuela, article 248).

¹⁴⁶ L'extension des compétences législative et réglementaire de l'exécutif est caractéristique de la période contemporaine.

631. Toutefois, pour éviter l'omnipotence du Chef de l'exécutif, le corps des fonctionnaires est placé sous l'autorité d'une commission indépendante (article 82). Cette commission est présidée par le Chef de l'exécutif ou son représentant, mais sa composition et les conditions de son fonctionnement sont fixées par la loi. La Commission de la fonction publique nomme les fonctionnaires, décide des promotions, mutations, cessations de fonctions et des sanctions disciplinaires. Un tel système, qui tend à éviter le favoritisme et la création de clientèles, a été adopté par la législation de nombreux pays¹⁴⁷.

632. D'autre part, l'Assemblée, sans pouvoir s'immiscer dans l'exercice des fonctions exécutives, se voit reconnaître par la Constitution un pouvoir de contrôle. Les procédés de contrôle énumérés par l'article 66 de la Constitution sont les questions orales ou écrites et les débats sur la politique du gouvernement.

633. Dans un système tel que le régime semi-présidentiel adopté par la Constitution de l'Erythrée, il est normal que les relations entre l'exécutif et l'Assemblée soient strictement définies. L'absence de dispositions de cette nature, ou l'introduction de dispositions différentes, aurait transformé le régime semi-présidentiel en régime parlementaire. Les rapports limités prévus à l'article 66 de la Constitution sont cependant suffisants pour maintenir le contact entre le Chef de l'exécutif et l'opinion publique, et pour permettre à celle-ci d'exercer le degré suffisant de persuasion.

Section 4. — Le pouvoir judiciaire

634. L'article 85 de la Constitution de l'Erythrée prévoit que le pouvoir judiciaire sera exercé par une Cour suprême et par des tribunaux qui appliqueront les différents systèmes de droit en vigueur en Erythrée. L'article 86 affirme l'indépendance complète du pouvoir judiciaire vis-à-vis de toute influence politique et de toute pression ou de toute intervention de la part de l'Assemblée ou de l'exécutif.

635. Les juges sont nommés par le Chef de l'exécutif sur la recommandation du Président de l'Assemblée à qui un comité, composé du Président de la Cour suprême et de deux juges choisis par les membres de la Cour suprême et les membres du tribunal ou des tribunaux qui prennent immédiatement rang après la Cour, fournit une liste comportant au moins trois noms pour chaque poste à pourvoir. Les juges sont nommés pour une période de sept ans, qui peut être renouvelée.

636. La fixation du statut des juges et l'organisation des tribunaux ont été laissées à la loi. La relation des mesures prises pour assurer dans cette loi l'indépendance du pouvoir judiciaire, en conformité des dispositions de la Constitution, figure au chapitre VII du présent rapport.

637. En dehors de sa compétence comme cour d'appel en dernier ressort, la Cour suprême de l'Erythrée a compétence exclusive dans les domaines suivants qui

sont partie intégrante de la Constitution et constituent des garanties du respect et de la mise en application des dispositions qu'elle contient :

- 1) Différends relatifs à la constitutionnalité des lois et règlements ;
- 2) Conflits de juridiction entre tribunaux érythréens ;
- 3) Actions en justice contre des actes administratifs du Gouvernement de l'Erythrée et des services publics, à moins que des tribunaux à compétence particulière n'aient été établis par la loi pour juger ces cas ;
- 4) Responsabilité pénale et disciplinaire des juges ; et
- 5) Jugement du Chef de l'exécutif lorsqu'il est mis en accusation par l'Assemblée en application de l'article 75 de la Constitution.

Section 5. — Le Conseil consultatif de l'Erythrée

638. Le Conseil consultatif de l'Erythrée, créé par l'article 84 de la Constitution, est une institution qui doit permettre d'établir les plans nécessaires au progrès économique et social de l'Erythrée, et de donner au pays les moyens techniques, économiques, administratifs et sociaux qui correspondent à son nouveau statut.

639. La Constitution érythréenne, en établissant un Conseil consultatif, souligne l'importance de ces problèmes pour l'avenir du pays¹⁴⁸.

640. Elle jette les bases et formule les principes directeurs d'une institution essentielle qu'il appartiendra à l'Assemblée et au Chef de l'exécutif d'organiser, de développer et de faire vivre.

641. Une loi organique¹⁴⁹ a été rédigée par le Commissaire, en collaboration avec l'Administration britannique, pour développer les principes posés par la Constitution et tracer les modalités du fonctionnement du Conseil consultatif. Les caractéristiques essentielles de cette loi sont décrites à la section 3 du chapitre VII du présent rapport.

Section 6. — Les dispositions transitoires

642. L'article 96 de la Constitution dispose que les lois et règlements en vigueur continueront à recevoir effet tant qu'ils n'auront pas été abrogés ou modifiés, et à condition de n'être pas contraires à la Constitution. On retrouve une disposition analogue dans un certain nombre de Constitutions. Elle exprime un principe de droit incontestable¹⁵⁰.

643. L'article 99 proroge le mandat de l'Assemblée chargée d'adopter la Constitution de l'Erythrée. Le Commissaire avait proposé que cette prorogation ne

¹⁴⁸ Le Conseil consultatif de l'Erythrée peut être rapproché des conseils économiques créés dans de nombreux pays depuis une trentaine d'années, soit par la Constitution, soit par la loi. Le Conseil consultatif de l'Erythrée, comme ces conseils économiques, n'est pas un organe politique : c'est un conseiller technique placé auprès des pouvoirs publics.

¹⁴⁹ A/AC.44/L.16.

¹⁵⁰ Cf. Constitution de l'Irlande de 1920, article 73 ; Constitution de la Corée, article 100 ; projet de Constitution d'Israël, article 77 ; Constitution de la Libye, article 210.

¹⁴⁷ C'est le cas notamment aux Etats-Unis d'Amérique, dans la République de l'Inde, à Ceylan.

dépasse pas deux années. L'Assemblée a estimé que cette période de temps ne serait pas suffisante pour lui permettre de mettre en place les institutions constitutionnelles, d'examiner et d'adopter les lois organiques indispensables. Elle a décidé que, compte tenu des circonstances particulières à l'Érythrée, une période de quatre années au moins serait nécessaire.

644. Les autres dispositions transitoires (articles 97 et 98) intéressent la Puissance chargée de l'administration en Érythrée. Elles ont eu pour but de lui permettre de réaliser plus facilement la transmission des pouvoirs dont elle avait la responsabilité en vertu du paragraphe 14 de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies.

Chapitre VII

LES LOIS ORGANIQUES COMPLEMENTAIRES DE LA CONSTITUTION

Section 1. — Considérations générales

645. Le texte de la Constitution érythréenne se réfère en de nombreux articles à des lois¹⁵¹ qui, selon l'article 56 de la Constitution, devront être adoptées par l'Assemblée érythréenne.

646. Le Commissaire a voulu en effet que la Constitution soit courte. Elle ne pose donc que des principes généraux. L'élaboration de ces principes a été laissée à des lois ordinaires.

647. Parmi ces lois, certaines présentaient à la fois une importance particulière et un caractère d'urgence; elle conditionnaient en effet la mise sur pied et le fonctionnement de l'administration érythréenne dans le cadre de la Constitution. Certaines autres, d'un caractère moins urgent, sont liées si étroitement à la Constitution qu'elles ont véritablement, comme les précédentes, le caractère de lois organiques.

648. Voici la liste de ces lois :

- 1) Proclamation sur l'organisation judiciaire,
- 2) Loi sur le fonctionnement du Gouvernement de l'Erythrée,
- 3) Loi électorale de l'Erythrée.
- 4) Loi relative au budget de l'Erythrée,
- 5) Loi sur le contrôle financier en Erythrée,
- 6) Loi relative au Conseil consultatif de l'Erythrée,
- 7) Loi portant statut des fonctionnaires de l'Erythrée,

649. Le Commissaire a toujours attaché à l'élaboration de ces lois une importance particulière. C'est seulement pour éviter de trop grands développements dans la Constitution, et la prolongation des débats auxquels

¹⁵¹ Article 7 (loi sur la participation des Erythréens au Gouvernement fédéral); article 8 (loi sur la citoyenneté érythréenne); article 9 (loi sur les droits des nationaux de la Fédération qui ne sont pas citoyens de l'Erythrée); article 21 (loi sur le drapeau de l'Erythrée); article 34 (2) [loi réglementant l'usage des droits de l'homme et des libertés fondamentales]; article 40 (2) [loi sur le nombre des membres de l'Assemblée]; articles 41 (2), 42 (2), 43 (2 et 3), 45 (4) et 48 (2) [loi électorale de l'Erythrée]; article 55 (1) [loi sur la rémunération des membres de l'Assemblée]; article 61 (loi autorisant les impositions et dépenses); article 62 (loi relative au budget de l'Erythrée); article 64 (4) [loi sur le contrôle financier en Erythrée]; article 69 (4) [loi sur le fonctionnement du Gouvernement de l'Erythrée]; article 78 (2) et (4) [loi sur la limitation en cas d'urgence de certaines dispositions constitutionnelles]; article 81 (loi portant statut des fonctionnaires de l'Erythrée); article 82 (3) [loi sur la Commission de la fonction publique]; article 83 (3) [loi relative aux communautés locales]; article 84 (3) [loi relative au Conseil consultatif de l'Erythrée]; articles 85, 86 (4) et 89 (loi sur l'organisation judiciaire).

leur discussion pouvait donner lieu au sein de l'Assemblée, qu'il a renoncé à les y incorporer. D'autre part, et bien que, dans une interprétation étroite de la résolution, il eût pu se dispenser d'intervenir dans ce domaine la Constitution une fois adoptée, il a considéré qu'il devait personnellement participer à la rédaction de ces lois, non seulement parce qu'elles représentent une aide pour la nouvelle administration érythréenne, mais aussi, ainsi qu'il a déjà été exposé, à cause du lien particulièrement étroit qu'elles ont avec la Constitution.

650. En fait, la rédaction de ces lois a été le résultat d'une collaboration constante et très étroite entre le Commissaire et l'Autorité chargée de l'administration, qui a pris une très large part à l'élaboration des textes. Sauf pour la loi sur l'organisation judiciaire, qui prit la forme d'une proclamation émise par l'Administration britannique elle-même, les six autres projets de lois furent, à la suite d'un échange de lettres entre le Commissaire et l'Administration, soumis conjointement à un comité de l'Assemblée puis à l'Assemblée érythréenne elle-même.

Section 2. — Déclaration du Commissaire devant l'Assemblée érythréenne

651. Le Commissaire a eu l'occasion de faire une déclaration de portée générale devant l'Assemblée érythréenne, le 4 septembre 1952, au sujet des lois organiques.

652. Il y souligna les points suivants :

1) Il n'a pas été aisé de définir la valeur juridique de ces lois. L'opinion avait été exprimée que celles-ci, étant le complément de la Constitution, devaient être soumises avec elle à la ratification de l'Empereur d'Ethiopie. Cependant, selon le Commissaire, les lois organiques n'ont pas la même valeur fondamentale que la Constitution puisque, comme toute autre loi, elles peuvent être amendées par un vote de l'Assemblée à la majorité simple, et que la procédure prévue pour les amendements à la Constitution n'a pas à être suivie en ce qui les concerne.

2) La Constitution fait de nombreuses références à la loi. Pour sa part, le Commissaire a rédigé les premiers projets de lois organiques qui étaient un complément nécessaire de la Constitution. Ceci a été fait afin de coopérer à la mise sur pied du gouvernement et de l'administration de l'Erythrée.

3) Il n'était cependant pas possible pour le Commissaire d'entrer dans le détail des problèmes administratifs que soulevait la rédaction définitive de ces lois. La collaboration de l'Administration britannique a donc

été demandée et les projets établis lui ont été communiqués. Après étude de ces projets, l'Administration les amenda ou même en reprit la rédaction. Ils revinrent au Commissaire sous cette nouvelle forme. Après un nouvel échange de vues les textes furent approuvés par les deux parties.

4) Pour reconnaître toute la valeur de cette collaboration, le Commissaire a suggéré que les lois fussent présentées conjointement, d'abord au Comité chargé de les examiner, puis à l'Assemblée érythréenne. Il ne saurait être mis en doute que ces projets présentent une grande utilité pour l'avenir de l'Erythrée.

5) Des doutes ont été exprimés au sujet de la capacité légale de l'Assemblée d'approuver les lois organiques avant la transmission des pouvoirs. Mais il faut observer que l'article 95 de la Constitution prévoyait l'entrée en vigueur de ces lois à la même date que l'entrée en vigueur de la Constitution elle-même. Pour que cet article pût recevoir son application, il était donc nécessaire que les lois fussent votées avant la date de l'entrée en vigueur de la Constitution. L'Assemblée se trouvait en présence d'une tâche importante puisqu'il s'agissait pour elle de parfaire le système constitutionnel de l'unité autonome en renforçant les fondations juridiques sur lesquelles il était établi.

653. A la suite de cette séance, les lois organiques furent transmises par l'Administration au Comité exécutif pour examen, avant d'être soumises à l'Assemblée érythréenne. Celle-ci adopta avant la transmission des pouvoirs la loi sur le fonctionnement du Gouvernement de l'Erythrée.

Section 3. — Analyse des lois organiques complémentaires de la Constitution

A. — PROCLAMATION DE L'ADMINISTRATION BRITANNIQUE EN ERYTHRÉE SUR L'ORGANISATION JUDICIAIRE

654. Cette proclamation se proposait, entre autres, les objectifs suivants :

1) L'intégration en un seul réseau des juridictions de toute espèce qui s'étaient constituées tout d'abord par la superposition de l'appareil judiciaire italien, avec ses codes et son réseau de tribunaux, aux tribunaux coutumiers et musulmans, ensuite, avec l'implantation de l'Administration britannique, militaire, puis civile, et la mise en place de ce nouveau réseau adapté aux conditions qui prévaudront après l'entrée en vigueur de la Constitution ;

2) L'institution d'un organe judiciaire distinct et indépendant de l'exécutif, placé sous la direction et le contrôle administratif du Président de la Cour suprême, et, par son intermédiaire, directement et uniquement responsable, pour l'administration de la justice en Erythrée et l'exercice de sa mission, envers le Chef de l'exécutif, cette responsabilité étant matérialisée par le dépôt d'un rapport annuel ;

3) La reconnaissance de la mission de gardien de la Constitution dont est investi l'organe judiciaire et, par voie de conséquence, la reconnaissance de son droit intrinsèque de protéger et de garantir les droits reconnus par les dispositions de la Constitution aux personnes physiques et morales ;

4) La mise en œuvre des dispositions de l'article 36 de la Constitution selon lequel les ressortissants de la Fédération et les ressortissants étrangers ont droit au respect de leurs coutumes ou de leur législation particulière concernant l'état et la capacité des personnes, le droit de la famille et le droit successoral ;

5) L'authentification de la loi au moyen de dispositions détaillées permettant, qu'il s'agisse de droit coutumier, de droit musulman ou de droit écrit, de déga-ger *in limine litis* le droit applicable dans toute instance ou procès civil.

B. — LOI SUR LE FONCTIONNEMENT DU GOUVERNEMENT DE L'ERYTHRÉE

655. Cette loi donne effet aux dispositions de la Constitution ci-après :

1) L'article 69, qui prévoit la nomination par le Chef de l'exécutif des Secrétaires des départements exécutifs et la fixation par la loi du nombre et des attributions de ces secrétaires ;

2) L'article 74, qui prévoit la réunion d'un Conseil des Secrétaires qui donne au Chef de l'exécutif son avis sur la politique générale ;

3) L'article 66, qui prévoit la faculté, pour les membres de l'Assemblée, de poser des questions à l'exécutif.

656. En vertu de cette loi, votée et adoptée par l'Assemblée, indépendamment des services du Chef de l'exécutif, le Gouvernement érythréen a été doté de quatre départements exécutifs, savoir : le Département de l'intérieur, le Département des finances, le Département des questions économiques et le Département des services sociaux.

657. Les différentes attributions et fonctions du gouvernement sont réparties entre les services du Chef de l'exécutif et les quatre départements exécutifs. Pour tenir compte de l'évolution et du changement des conditions, la loi ménage la souplesse nécessaire en donnant au Chef de l'exécutif pouvoir de créer un ou plusieurs départements nouveaux et de transférer des attributions ou fonctions gouvernementales d'un département à un autre.

658. Les dispositions à prendre en cas de vacance du poste de Chef de l'exécutif et d'empêchement provisoire du Chef de l'exécutif, la rémunération des Secrétaires, les conditions d'exercice de leurs fonctions, leur responsabilité envers le Chef de l'exécutif, les circonstances qui mettent fin à leurs fonctions, sont également prévues.

659. Un Conseil exécutif à caractère consultatif composé du Chef de l'exécutif et des Secrétaires est créé sous la présidence du Chef de l'exécutif à qui il est subordonné. Des dispositions de la loi règlent la conduite des débats de ce Conseil.

660. Enfin, il est prévu que le Chef de l'exécutif ou un Secrétaire délégué par lui répond en personne aux questions que lui soumettent les membres de l'Assemblée. Le Chef de l'exécutif et un ou plusieurs Secrétaires peuvent intervenir, au nom de l'exécutif, dans tout débat consacré à la politique de l'exécutif.

661. Les articles 20, 40 à 43 compris et 45 de la Constitution prévoient, respectivement, que la loi définira les cas d'incapacité des citoyens érythréens, le nombre des membres de l'Assemblée, les limites des circonscriptions électorales, les cas d'inéligibilité à l'Assemblée, le mode de suffrage applicable dans chaque circonscription, l'établissement des listes électorales et les modalités d'application de l'article 45 instituant la Haute Commission électorale.

662. La loi votée et adoptée par l'Assemblée se fonde sur les articles 39 à 47 compris de la Constitution et suit en substance les dispositions de la proclamation émise pour l'élection de l'Assemblée représentative érythréenne par l'Autorité chargée de l'administration. Elle constitue un code électoral détaillé.

663. En vertu de l'article 45 de la Constitution, une Haute Commission électorale de trois membres nommés par la Cour suprême est chargée de veiller à la bonne organisation des opérations électorales et d'en assurer le contrôle (y compris l'établissement des listes électorales). Dans chaque circonscription, la Haute Commission électorale doit nommer, parmi les électeurs de cette circonscription, un délégué qui, à son tour, est assisté d'une commission électorale consultative composée de membres choisis par lui parmi les électeurs de la circonscription. Chaque candidat a le droit d'être représenté au sein de la commission pendant les périodes électorales.

664. La loi prévoit que tous les citoyens érythréens âgés de 30 ans au moins peuvent faire partie de la Haute Commission électorale à l'exception :

- 1) Du Chef de l'exécutif ;
- 2) Des Secrétaires des départements exécutifs ou des membres de l'Assemblée représentative érythréenne ;
- 3) Des membres du Parlement fédéral ou du Conseil fédéral impérial, des ministres, fonctionnaires ou employés du Gouvernement fédéral ;
- 4) Des membres des forces armées ou de police fédérales ou érythréennes ;
- 5) Des condamnés à une peine de prison non grâciés ;
- 6) Des condamnés comme auteurs ou complices de manœuvres corruptrices à l'occasion d'une élection à l'Assemblée ou d'autres élections ;
- 7) De faillis non réhabilités ou des personnes ayant bénéficié d'un concordat ou compromis avec leurs créanciers ;
- 8) De personnes qui ne sont pas saines d'esprit ;
- 9) Des illettrés.

665. Les mêmes règles d'incapacité s'appliquent aux délégués électoraux de la Haute Commission électorale dans chaque circonscription et à tous les membres de la commission électorale consultative, qui doivent également être électeurs.

666. Est électeur tout citoyen érythréen qui remplit les conditions prévues aux alinéas *a*, *b* et *d* de l'article 20 de la Constitution, qui jouit de ses facultés mentales, ne purge pas de peine de prison et dont le nom figure sur la liste électorale, s'il s'agit d'une circonscription où elle a été effectivement établie.

667. Aux fins de la loi, l'expression "citoyen érythréen" s'entend de toute personne qui a acquis la nationalité fédérale en Érythrée en vertu des dispositions du paragraphe 6 de l'Acte fédéral ou qui a acquis la citoyenneté érythréenne en vertu d'une autre loi.

668. La loi contient des dispositions détaillées concernant la nomination des membres de la Haute Commission électorale, des délégués électoraux et des membres des commissions électorales consultatives ainsi que leurs obligations et responsabilités ; elle attribue à la Haute Commission électorale un pouvoir réglementaire pour certaines questions électorales.

669. En fixant à soixante-huit le nombre des circonscriptions électorales pour les élections à l'Assemblée représentative érythréenne, l'Autorité chargée de l'administration s'était attachée autant que possible à assurer que, tout en comptant un nombre d'habitants sensiblement égal, elles conduisent à une représentation équitable des différents éléments du corps électoral. La loi reprend le nombre et les définitions des circonscriptions prévues dans la proclamation. De même, elle charge la Haute Commission électorale de faire, lors de sa nomination et après chaque élection générale, une enquête sur le découpage des circonscriptions et d'en communiquer le résultat au Président de l'Assemblée par un rapport indiquant notamment si le découpage aboutit dans de bonnes et suffisantes conditions à la création de circonscriptions sensiblement égales pour ce qui est de la population, s'il est conçu de manière à conduire à une représentation équitable des différents éléments du corps électoral ou si, pour mieux atteindre ces objectifs, il convient de modifier soit le nombre des circonscriptions, soit les principes de découpage en circonscriptions, soit encore la façon de définir telle ou telle circonscription déterminée.

670. Dans un pays peuplé pour partie d'agriculteurs sédentaires et pour partie de tribus nomades, il n'est pas possible de définir les circonscriptions en se référant uniquement à leurs limites territoriales. Aussi la définition des différentes circonscriptions est-elle exprimée en partie par l'indication de leurs limites territoriales et en partie par la mention de la tribu ou des tribus qui la peuplent. Lorsqu'une circonscription ou une partie d'une circonscription est définie par la mention d'une tribu, la loi stipule que la condition de résidence prévue à l'article 20 de la Constitution sera remplie si le membre de la tribu en question a résidé pendant un an avant l'élection dans la division administrative à l'intérieur de laquelle se trouve la circonscription en question et que, s'agissant du membre d'une tribu nomade, les périodes durant lesquelles ledit membre, à l'occasion d'une migration tribale coutumière, aura résidé en dehors des limites de ladite division administrative compteront dans le calcul de la durée de la résidence ordinaire.

671. Ne peuvent faire partie de l'Assemblée :

- 1) Le personnel de l'organe judiciaire ;
- 2) Le contrôleur général des comptes ;
- 3) Les faillis non réhabilités ou les personnes ayant bénéficié d'un concordat ou compromis avec leurs créanciers ;
- 4) Les personnes qui, au cours des sept dernières années, ont été condamnées à une peine de prison de

deux ans ou plus, qu'elles aient ou non l'objet d'une libération anticipée;

5) Les personnes qui, au cours des sept dernières années, ont été condamnées comme auteurs ou complices de manœuvres corruptrices à l'occasion d'une élection générale ou partielle à l'Assemblée ou d'autres élections;

6) Les personnes qui ne sont pas saines d'esprit.

672. Comme le prévoit l'article 43 de la Constitution, deux modes de suffrage, le suffrage direct à un degré et le suffrage indirect à deux degrés, sont possibles. La loi fixe le mode de suffrage à adopter dans chacune des circonscriptions qu'elle a établies.

673. Dans les circonscriptions où le vote a lieu au suffrage direct, toute personne qui réunit les conditions prévues par la loi a droit à l'inscription de son nom sur les listes électorales et cette inscription lui donne le droit de vote. Le vote au suffrage direct est personnel, individuel et secret.

674. Les circonscriptions où le vote a lieu au suffrage indirect sont divisées en unités électorales conformément aux instructions de la Haute Commission électorale et le nombre des délégués au collège électoral y est fixé par la Haute Commission électorale de telle façon que chaque délégué représente autant que possible un nombre sensiblement égal d'électeurs. Dans chacune de ces unités électorales, l'élection primaire a lieu conformément à la coutume locale. Dans le silence de la coutume, la Haute Commission électorale peut décider que l'élection primaire a lieu au suffrage direct. Pour être éligible comme délégué au collège électoral, il faut être électeur dans l'unité électorale. Les élections secondaires au sein du collège électoral ont lieu au suffrage direct. Le délégué électoral de chaque circonscription dans laquelle le vote a lieu au scrutin indirect est tenu, s'il y a lieu, d'exposer dans un rapport à la Haute Commission électorale les règles coutumières des élections existant dans chacune des unités électorales de sa circonscription.

675. La loi prévoit que la Haute Commission électorale doit, dans certaines limites, fixer les dates des élections générales et partielles et, une fois faites les élections primaires en vue d'une élection générale, adopter une date unique valable dans tout le territoire de l'Erythrée tant pour les élections dans les circonscriptions où le vote a lieu au suffrage direct que pour les élections du deuxième degré dans les circonscriptions où le vote a lieu au suffrage indirect.

676. Lorsqu'ils remplissent les conditions posées à l'article 42 de la Constitution, les candidats peuvent faire leur campagne électorale librement et ouvertement, mais la Haute Commission électorale est habilitée à imposer, sans discrimination, une limite générale au montant des dépenses engagées par les candidats ou en leur nom pour leur propagande électorale et à prescrire la façon dont ces dépenses sont vérifiées, comptabilisées et portées à sa connaissance. Lorsque les dépenses faites par un candidat ou en son nom pour sa propagande électorale dépassent la limite fixée, l'élection est invalidée.

677. Dans chaque circonscription, le délégué électoral est chargé de surveiller l'ensemble des opérations électorales. Dans les circonscriptions où le vote a lieu au

suffrage indirect, il doit charger dans chaque unité électorale un membre de la commission électorale consultative de surveiller les élections primaires; ce membre est tenu de présenter au délégué électoral un rapport certifiant que l'élection primaire s'est déroulée librement et équitablement, soit conformément à la coutume locale, soit selon la loi régissant les élections au suffrage direct, et que les délégués au collège électoral sont effectivement éligibles.

678. Toute personne réunissant les conditions nécessaires pour prendre part à une élection pourra adresser au délégué électoral, directement ou par l'intermédiaire du membre de la commission électorale consultative chargé de surveiller une élection primaire, une réclamation orale ou écrite concernant la façon dont les opérations électorales se sont déroulées. S'agissant d'élections primaires, le délégué électoral, après examen du rapport du membre de la commission électorale consultative chargé de surveiller l'élection, et des réclamations concernant la façon dont se sont déroulées les opérations électorales, est tenu de confirmer ou d'invalider, pour chaque unité électorale, l'élection des délégués au collège électoral et, dans la deuxième hypothèse, d'organiser une nouvelle élection primaire. Le délégué électoral est tenu de transmettre à la Haute Commission électorale toute réclamation reçue par lui concernant une élection.

679. La loi contient des dispositions détaillées concernant l'organisation et la surveillance des bureaux de vote de manière à assurer la liberté et le secret du scrutin.

680. Aussitôt après que, dans chaque circonscription, le résultat de l'élection a été annoncé par ses soins, le délégué électoral est tenu de transmettre à la Haute Commission électorale une liste certifiée des votes émis pour chaque candidat. Si une erreur ou une irrégularité s'est produite qui, selon lui, aurait pu modifier le résultat de l'élection, il y joint un rapport complet qui sera considéré comme comportant contestation de l'élection du candidat déclaré élu.

681. A son tour, la Haute Commission électorale est tenue de communiquer au secrétaire de l'Assemblée les noms des candidats déclarés élus dans chaque circonscription, en joignant à cet envoi:

1) Copie de la liste certifiée des votes émis pour chaque candidat;

2) Copie des rapports des délégués électoraux comportant contestation de l'élection d'un candidat;

3) Copie de toute contestation de l'élection d'un candidat émanant d'électeurs.

682. Pour être complet, il est nécessaire de rappeler les dispositions de l'article 46 de la Constitution, aux termes desquelles, en cas de contestation, l'élection du membre dont l'élection est contestée doit être validée soit par un vote de l'Assemblée à la majorité des deux tiers de la moitié au moins des membres de l'Assemblée en exercice ou, si le nombre des voix obtenues n'est pas suffisant, par une décision de la Cour suprême saisie par le membre intéressé.

683. Enfin, la loi contient une liste détaillée de manœuvres électorales corruptrices qui toutes sont punissables d'un emprisonnement d'un an, d'amende ou des deux peines.

D. — LOI CONCERNANT LE BUDGET DE L'ÉRYTHRÉE

684. L'article 62 de la Constitution stipule qu'une loi détermine la forme dans laquelle le budget doit être chaque année présenté et voté. Conformément aux règles admises en matière budgétaire, la loi concernant le budget de l'Érythrée prévoit que les prévisions totales de recettes et de dépenses du Gouvernement de l'Érythrée, convenablement classées par chapitres, sections et articles, sont présentées de manière à montrer clairement le montant des sommes à recevoir de chaque source de revenus et à dépenser sous chaque rubrique de dépenses.

685. Selon la procédure fixée par la loi, le Secrétaire aux finances, à partir des prévisions de recettes et de dépenses que lui soumettent les Secrétaires des départements exécutifs, prépare et soumet au Chef de l'exécutif un avant-projet de budget qui, devenu projet de budget après avoir été amendé puis adopté par le Chef de l'exécutif, doit être soumis par celui-ci d'abord à la Commission des finances aux fins d'examen et de rapport, puis à l'Assemblée.

686. A la suite du débat initial que l'Assemblée consacre au projet de budget et des changements que peut y introduire le Chef de l'exécutif, l'Assemblée, lorsque ce projet révisé lui est présenté à nouveau, vote en premier lieu les prévisions de dépenses autres que les dépenses suivantes qui, étant exceptées, sont payables en vertu de la loi concernant le budget elle-même :

1) Les émoluments des membres du personnel de l'organe judiciaire ;

2) Les émoluments payables à la Commission de la fonction publique ;

3) Les émoluments payables au contrôleur général des comptes.

687. L'Assemblée ne peut voter que le montant total des prévisions de dépenses de chaque département exécutif, organe ou service du gouvernement sans pouvoir relever le montant des crédits proposés, à moins que le Chef de l'exécutif n'y consente et que l'augmentation de crédits ne soit équilibrée par un relèvement équivalent des recettes, mais elle peut soit adopter soit refuser d'adopter toute proposition de crédits ou encore voter des crédits moindres.

688. L'Assemblée procède ensuite à l'examen des prévisions de recettes et, si celles-ci entraînent une réforme de la législation fiscale, vote d'abord les textes de loi nécessaires puis le chapitre approprié des recettes.

689. L'ensemble des crédits votés ne doit pas dépasser l'ensemble des recettes, à moins que l'Assemblée n'accepte une proposition tendant à couvrir la différence par un recours aux réserves ou au moyen d'un emprunt ou d'une subvention.

690. Si le projet de budget révisé est présenté à l'Assemblée dans les délais fixés, le budget entre en vigueur au commencement de l'année financière, qu'il ait été ou non adopté par l'Assemblée. Dans cette seconde éventualité, le projet de budget révisé est considéré comme adopté.

691. Le contrôle des lois financières appartient au Chef de l'exécutif, sans le consentement de qui nul autre membre de l'Assemblée ne peut déposer un projet

de loi ou un amendement à un projet de loi ayant pour objet ou pour effet d'introduire ou d'accroître un impôt, ou encore d'apporter une modification aux réserves du gouvernement.

692. La loi stipule en outre :

1) Que le Secrétaire du département exécutif intéressé et le Secrétaire aux finances assistent aux séances que la Commission des finances et l'Assemblée consacrent à l'examen du projet de budget et au vote du projet révisé de budget ;

2) Qu'avant l'introduction d'un nouvel impôt ou la modification d'un impôt existant et avant la mise en vigueur de cet impôt, le secret doit être observé de façon à empêcher que les dispositions nouvelles ne soient tournées ;

3) Que le Chef de l'exécutif peut présenter des propositions d'augmentation de dépenses lorsqu'il est impossible, inopportun ou incommode d'employer les crédits pour dépenses urgentes votés par l'Assemblée ;

4) Que la gestion des réserves du gouvernement est soumise au contrôle préalable de l'Assemblée ;

5) Qu'il est possible de couvrir les excédents effectifs de dépenses par rapport aux prévisions de recettes, soit avec l'accord de l'Assemblée, en relevant les prévisions de recettes, soit par un recours aux réserves, soit encore au moyen d'un emprunt ou d'une subvention.

693. Dans les dix-huit mois qui suivent la clôture de l'année financière, le Chef de l'exécutif doit présenter les comptes de cette année à l'Assemblée ; le rapport du contrôleur général des comptes, prévu par la loi sur le contrôle financier en Érythrée, doit être soumis à l'Assemblée en même temps. A l'égard de ces comptes, l'Assemblée peut adopter telle résolution qu'elle juge appropriée sans qu'il lui soit possible de modifier les recettes ou les dépenses constatées dans ces comptes.

E. — LOI SUR LE CONTRÔLE FINANCIER EN ÉRYTHRÉE

694. L'article 64 de la Constitution prévoit l'élection par l'Assemblée d'un contrôleur général des comptes, indépendant de l'exécutif, dont la principale attribution est l'examen de la comptabilité publique et le dépôt de rapports annuels à l'Assemblée contenant ses observations. L'article 64 stipule en outre que les conditions d'élection et les attributions du contrôleur général sont fixées par la loi.

695. Seuls sont éligibles par l'Assemblée aux fonctions de contrôleur général des comptes les candidats désignés par le Président de l'Assemblée sur la recommandation de la Commission des finances. Ne sont pas éligibles les personnes qui ont été membres de l'Assemblée au cours des deux dernières années.

696. La loi prévoit que le contrôleur général exerce ses fonctions soit en vertu d'un contrat d'engagement spécial d'une durée de trois ans au moins, soit en vertu d'un contrat permanent jusqu'à l'âge de 60 ans, et, dans l'un et l'autre cas, conformément à des conditions approuvées par l'Assemblée au moment de son élection. Il peut d'ailleurs être révoqué à tout moment par une résolution de l'Assemblée adoptée à la majorité des deux tiers.

697. Pour garantir et renforcer encore l'indépendance du contrôleur général des comptes, la loi reconnaît au Département du contrôle des comptes une position à part et indépendante au sein du Gouvernement de l'Erythrée et, par l'intermédiaire du contrôleur général, le rend directement et exclusivement responsable envers l'Assemblée de l'exercice de ses fonctions. Elle prévoit que, lorsque le projet et le projet révisé de budget sont soumis, l'un à la Commission des finances, l'autre à l'Assemblée, il y est joint une déclaration du contrôleur général des comptes indiquant qu'il accepte les crédits prévus pour le Département du contrôle des comptes ou soumettant à l'approbation de l'Assemblée une demande d'ouverture de crédits différente.

698. La loi stipule que les questions de politique financière ne sont pas de la compétence du contrôleur général et que c'est du Secrétaire aux finances et du Département des finances que relève la comptabilité publique (tenue et présentation des comptes) ; toutefois, le contrôleur général est tenu d'appeler l'attention de l'Assemblée, dans son rapport sur les comptes de l'année financière ou, en cas d'urgence, celle du Président de l'Assemblée, dans un rapport spécial, sur toute perte ou charge financière excessive menaçant ou risquant de menacer les ressources ou la stabilité financière du Gouvernement de l'Erythrée.

699. Le contrôleur général est chargé d'examiner et de vérifier les comptes de tous les organismes publics d'une façon jugée par lui suffisamment approfondie pour lui permettre de s'assurer :

- 1) Que tous les paiements sont dûment accompagnés d'une quittance ou autre pièce justificative ;
- 2) Que toutes les dépenses et sommes portées en débit sont autorisées par le service compétent, affectées au compte auquel elles correspondent, imputables au budget et qu'elles rentrent dans les limites du budget ou des autres prévisions dûment approuvées établies à cet effet, ou que le Chef de l'exécutif a donné l'autorisation de les prélever sur les crédits pour dépenses urgentes ;
- 3) Que toutes les ressources ont été affectées aux opérations pour lesquelles elles ont été prévues ;
- 4) Que toutes les recettes et délivrances de matières sont correctement mentionnées et dûment accompagnées de pièces justificatives suffisantes ;
- 5) Que toutes les recettes en espèces sont inscrites et que toutes les explications nécessaires sont fournies pour les créances non recouvrées ;
- 6) Que toutes les sommes reçues ou à recevoir, de quelque source que ce soit, par des fonctionnaires ou d'autres personnes, au nom du Gouvernement de l'Erythrée, ont été correctement comptabilisées et portées au crédit du compte correspondant ;
- 7) Que toutes les sommes portées au crédit ont été autorisées par les autorités compétentes ;
- 8) Que tous les immeubles du domaine public figurent bien dans la comptabilité.

700. Il est chargé en outre de vérifier toute la gestion financière du gouvernement de façon à pouvoir certifier sur le compte général annuel qu'il a examiné les comptes conformément aux dispositions de la loi, obtenu tous les renseignements et explications deman-

dés et qu'à son avis le compte général annuel est exact. Toutefois, il peut, dans le certificat qu'il délivre, faire les réserves qu'il juge nécessaires.

701. Lorsque le contrôleur général a certifié le compte général annuel, le Secrétaire aux finances est tenu de publier ce compte dans le *Journal officiel de l'Erythrée* dans une forme abrégée autorisée par le contrôleur général ; celui-ci est tenu d'établir et de présenter à l'Assemblée son rapport sur ce compte ; il peut se faire entendre par la Commission des finances afin d'apporter tout complément d'information qu'il estime utile de fournir.

702. La loi règle également les questions suivantes :

- 1) La vérification des comptes des municipalités et autres organismes publics ;
- 2) Le libre accès du Département du contrôle des comptes à tous les livres, quittances et autres pièces ;
- 3) Les dépenses injustifiées et leur imputation à la charge du responsable ;
- 4) La publication par le contrôleur général, avec l'approbation de l'Assemblée, de règlements pour l'application de la loi, l'inspection et la vérification des comptes des organismes publics.

F. — LOI RELATIVE AU CONSEIL CONSULTATIF DE L'ERYTHRÉE

703. L'article 84 de la Constitution institue un Conseil consultatif de l'Erythrée et prévoit que ce conseil a pour fonction d'assister le Chef de l'exécutif et l'Assemblée en vue d'assurer le progrès économique et social de l'Erythrée. La Constitution stipule en outre qu'à cet effet le Conseil peut élaborer des plans pour la mise en valeur des ressources du pays et l'amélioration de la santé et l'hygiène publiques, émettre des propositions concernant les finances et le budget, l'organisation de l'administration et des services publics, donner son avis sur les projets et propositions de lois soumis à l'Assemblée et, à la demande du Chef de l'exécutif ou de l'Assemblée, rédiger des projets de lois, de règlements ou d'ordonnances. Enfin, aux termes de ce même article 84, la composition et l'organisation de ce conseil sont fixées par la loi.

704. Par suite d'un concours de circonstances politiques, géographiques et naturelles, l'Erythrée est, à l'heure actuelle, un pays pauvre et insuffisamment développé dont l'économie est mal équilibrée et qui souffre d'une pénurie de ressources, qu'il s'agisse de produits naturels ou de main-d'œuvre formée et instruite. Pour remédier à ces déficiences, pour équilibrer son économie et son budget, elle aura longtemps besoin de l'aide et des conseils d'experts étrangers. Le but visé par l'article 84 de la Constitution est de créer un organisme qui, sans s'immiscer dans la politique interne du territoire, possédera l'autorité, la stabilité, les connaissances nécessaires et pourra être assez facilement consulté pour que le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif puissent consacrer sans relâche leurs efforts conjugués à surmonter les difficultés auxquelles le pays se heurte dans le domaine social et dans le domaine économique.

705. La loi stipule que le Conseil se compose de neuf membres dont font partie de droit, en raison de la nature de leurs fonctions, le conseiller financier et le

jurisconsulte principal du Gouvernement de l'Erythrée. Cinq de ses membres, nommés par le Chef de l'exécutif, sont des experts des questions économiques, des questions agricoles, des services sociaux et des relations entre employeurs et employés, de l'éducation et de la santé publique, choisis parmi le personnel de l'Administration de l'assistance technique de l'Organisation des Nations Unies, ou parmi d'autres personnes compétentes auxquelles le Chef de l'exécutif pourra juger bon de faire appel.

706. La collaboration entre le Conseil et l'Assemblée est assurée par des dispositions de la loi qui :

1) Chargent le Président de l'Assemblée de désigner deux membres du Conseil parmi les membres de l'Assemblée ;

2) Permettent à dix membres de l'Assemblée de solliciter, par une résolution, l'avis du Conseil sur une question déterminée ;

3) Stipulent que des exemplaires de tous les rapports, plans et propositions présentés par le Conseil au Chef de l'exécutif, et notamment du rapport annuel du Conseil, doivent être remis au Président de l'Assemblée pour transmission à l'Assemblée.

707. Pour satisfaire à la double nécessité de maintenir intacte l'autorité du Chef de l'exécutif et de doter le Conseil d'une indépendance suffisante, la loi contient une disposition prévoyant que le Conseil tiendra des réunions spéciales et des réunions ordinaires. Les réunions spéciales du Conseil sont convoquées par le Chef de l'exécutif qui les préside, assisté des Secrétaires des départements exécutifs en qualité de membres *ad hoc* du Conseil. L'ordre du jour des réunions spéciales, qui est préparé par le Chef de l'exécutif, comprendra en principe :

1) Un examen des travaux du Conseil consultatif et des rapports fournis par lui depuis la réunion spéciale précédente ;

2) Un examen des projets de lois qui seront soumis à l'Assemblée lors de sa session suivante ;

3) La détermination des matières sur lesquelles le Chef de l'exécutif demandera au Conseil un avis et un rapport ;

4) L'examen des matières que le Conseil pourrait désirer soumettre au Chef de l'exécutif de sa propre initiative.

708. Les réunions ordinaires du Conseil ont lieu sous la présidence d'un membre du Conseil élu par le Conseil. C'est le Conseil qui règle l'ordre du jour et la procédure de ces réunions.

709. En vue de tirer le meilleur profit des connaissances spéciales de ses membres et des compétences locales, il est prévu que le Conseil poursuit ses travaux en sous-comités ordinairement placés sous la présidence de l'expert intéressé, ayant le pouvoir de s'assurer par cooptation la collaboration, à titre de membres, d'une ou plusieurs personnalités possédant des connaissances spéciales sur le sujet à examiner.

710. Enfin, dans l'exercice des fonctions qu'il tient des alinéas *a* et *b* du paragraphe 2 de l'article 84 de la Constitution, le Conseil est habilité à agir de sa propre initiative aussi bien que sur requête du Chef de l'exécutif.

G. — LOI PORTANT STATUT DES FONCTIONNAIRES DE L'ÉRYTHRÉE

711. L'article 82 de la Constitution prévoit la création d'une Commission de la fonction publique, présidée par le Chef de l'exécutif et chargée de nommer les fonctionnaires, de décider des promotions, mutations et licenciements, et de prendre des sanctions disciplinaires. Aux termes de cet article, la composition, le mode de nomination des membres et les conditions de fonctionnement de cette commission sont déterminés par la loi.

712. La loi organique dont il s'agit institue une Commission de la fonction publique composée :

1) Du Chef de l'exécutif ou de son représentant, président de la Commission ;

2) Du Secrétaire aux finances ;

3) Du contrôleur général des comptes ;

4) Du jurisconsulte du gouvernement ;

5) De deux fonctionnaires nommés par l'Association des fonctionnaires et, en attendant la création de ladite association, par le fonctionnaire du rang le plus élevé. L'un de ces deux membres est choisi parmi les fonctionnaires des catégories A et B, l'autre, parmi les fonctionnaires de la catégorie C.

713. La loi confère à la Commission les pouvoirs et attributions ci-après :

1) Exercer la direction et la surveillance de l'ensemble des fonctionnaires ;

2) Se charger notamment de toutes les nominations, promotions, mutations et licenciements de fonctionnaires dont elle sera tenue responsable ;

3) Statuer sous sa responsabilité sur les sanctions disciplinaires à prendre contre les fonctionnaires ;

4) Exercer tous autres pouvoirs et attributions relatifs à la fonction publique, au statut des fonctionnaires ou à la manière dont les fonctionnaires s'acquittent de leurs obligations, qui lui sont conférés par ladite loi ou lui seraient confiés ultérieurement.

714. La composition donnée à la Commission permet d'aboutir au résultat recherché par l'article 82 de la Constitution, savoir l'octroi à la fonction publique d'une autonomie suffisante vis-à-vis de l'exécutif, mais, en même temps, elle laisse intacte l'autorité de l'exécutif en la matière.

715. La Commission reçoit tous pouvoirs d'élaborer un règlement du personnel, établissant le statut des fonctionnaires, réglant l'exercice de leurs fonctions, y compris la procédure selon laquelle seront prises contre eux des mesures disciplinaires. Il est prévu en outre que toute disposition du règlement du personnel plaçant à la charge du gouvernement une obligation financière déterminée sera subordonnée à l'acceptation du Secrétaire aux finances.

716. Tout fonctionnaire est tenu de souscrire un contrat de service public avec le gouvernement. Le règlement du personnel est réputé partie intégrante de son contrat, sauf dans la mesure où telle disposition de son contrat n'y est pas conforme.

717. La loi renferme des dispositions régissant la suspension et le licenciement des fonctionnaires et le cas où ils font l'objet de poursuites pénales.

718. Tout fonctionnaire atteint par une mesure disciplinaire prise en vertu des dispositions du règlement du personnel élaboré en application de la loi a le droit d'en appeler à la Commission.

Chapitre VIII

CONSULTATIONS RELATIVES A L'ORGANISATION D'UNE ADMINISTRATION ERYTHREENNE ET A UNE UNION DOUANIÈRE TEMPORAIRE

719. Les chapitres précédents décrivent la façon dont le Commissaire a rempli la partie essentielle de son mandat, telle qu'elle résulte des paragraphes 12 et 13 de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies. Il s'agit soit *a*) de pouvoirs exercés personnellement, comme les conseils et l'assistance donnés à l'Assemblée érythréenne dans son examen de la Constitution, ainsi qu'il est prévu au paragraphe 12, ou l'approbation de la Constitution, prévue au paragraphe 13, soit *b*) d'attributions exercées en consultation avec l'Autorité chargée de l'administration, avec le Gouvernement de l'Ethiopie et avec les habitants de l'Erythrée pour l'établissement d'un projet de Constitution de l'Erythrée, ainsi qu'il est prévu au paragraphe 12.

720. Le présent chapitre traite des attributions du Commissaire, appelé à donner des avis, attributions qui étaient prévues au paragraphe 11 de la résolution.

721. Les deux sections suivantes traitent donc des attributions du Commissaire relatives à l'organisation d'une administration érythréenne et à la possibilité de négocier une union douanière temporaire. Pour des raisons de commodité, et étant donné que la réunion d'une Assemblée représentative d'Erythréens choisis par la population, également prévue au paragraphe 11 de la résolution, était la condition même de l'adoption d'une Constitution, cette question a déjà fait l'objet des sections 1 et 2 du chapitre III du présent rapport, l'un des chapitres relatifs à la Constitution.

Section 1. — Organisation de la future administration érythréenne par l'Autorité chargée de l'administration

A. — INTRODUCTION

722. L'Autorité chargée de l'administration s'est acquittée fidèlement de sa tâche, tout d'abord en consultant le Commissaire sur ses plans d'ensemble, puis en le tenant régulièrement au courant des mesures prises pour l'exécution du plan ainsi que des progrès réalisés en la matière.

723. Un compte rendu détaillé des mesures prises à cet effet en 1951 a figuré au rapport du Commissaire pour l'année 1951¹⁵², et le Commissaire n'a pas cru devoir revenir sur ces détails puisque l'Autorité chargée de l'administration fera, dans ce domaine, un rapport complet sur son mandat. Toutefois, on trouvera ci-dessous un résumé des principaux événements.

B. — PREMIER PROJET

724. En mars 1951, l'Administration britannique a transmis au Commissaire une étude sur la situation de la fonction publique en Erythrée, ainsi qu'un certain nombre d'observations ayant trait notamment à une définition du terme "Erythréen", et aux moyens d'enseignement mis à la disposition des Erythréens, ainsi qu'une liste des catégories de postes que les Erythréens étaient jusque-là qualifiés pour occuper. Elle a fait savoir au Commissaire que l'on avait élaboré un programme préliminaire en vue de la préparation des Erythréens à différents postes de l'administration et qu'un comité avait été constitué pour donner à ce programme une forme pratique.

725. Dans sa lettre, l'Administration britannique mentionnait un accord verbal avec le Commissaire en vertu duquel celui-ci, avant d'établir le projet de Constitution, devrait connaître les ressources érythréennes en fonctionnaires et être informé de l'opinion de l'Autorité chargée de l'administration, reposant sur l'expérience acquise en dix ans d'administration du territoire.

726. Elle ajoutait que la première constatation qui résultait d'une étude des capacités des Erythréens en vue de leur admission dans l'administration était qu'il ne se trouvait pas d'Erythréens capables, selon les normes européennes, de remplir les fonctions de juges, d'ingénieurs mécaniciens ou du génie civil, de médecins, de fonctionnaires des finances, de comptables, d'avocats, d'arpenteurs, de dessinateurs, de directeurs de travaux, d'agronomes, de vétérinaires, de directeurs des postes, d'ingénieurs des téléphones et télégraphes, de directeurs et d'ingénieurs des ports ou des chemins de fer, de directeurs d'aérodromes. Des mesures seraient prises en vue d'accroître la participation des Erythréens à l'administration du pays, mais il était impossible de tenir pour acquis qu'aucun d'entre eux aurait, au 15 septembre 1952, les compétences requises pour les postes techniques supérieurs.

727. Le Commissaire a répondu à cette communication de l'Administrateur en chef et a formulé un certain nombre de commentaires; plusieurs de ces commentaires, qui offrent une importance particulière, sont reproduits ci-après.

728. Premièrement, le Commissaire a reconnu qu'il conviendrait de simplifier le système administratif en vigueur. Il faudrait utiliser le plus grand nombre possible d'habitants de l'Erythrée capables de travailler dans l'administration et possédant des connaissances techniques, quelle que fût leur nationalité. A ce propos, le Commissaire a exprimé l'opinion que les personnes

¹⁵² A/1959 et Add.1.

auxquelles les dispositions de l'alinéa *b* du paragraphe 6 de la résolution étaient applicables devaient être considérées comme des Érythréens jusqu'à ce qu'elles eussent décidé si elles voulaient renoncer à la nationalité fédérale en faveur d'une nationalité étrangère. De plus, le Commissaire a pensé que certains postes techniques ou spécialisés pourraient être confiés à des étrangers, sous réserve, toutefois, que la souveraineté du Gouvernement de l'Érythrée fût préservée.

729. Le Commissaire a fait savoir à l'Administration qu'il lui soumettrait en temps utile un projet de texte pour les articles de la Constitution relatifs à la future administration érythréenne.

C. — INVITATIONS FAITES AUX ÉRYTHRÉENS DE S'INSCRIRE POUR OBTENIR UN EMPLOI

730. Le 14 avril 1951, le Commissaire a été informé par l'Administration britannique d'un plan (ultérieurement publié le 25 avril 1951) conformément auquel les Érythréens dont l'éducation avait atteint un certain niveau, ou les artisans et les ouvriers qualifiés pourvus d'une connaissance suffisante d'un métier, étaient invités à donner leurs noms en vue d'être ultérieurement employés par l'administration. En même temps, un comité de sélection, composé du Directeur de l'instruction publique et de deux Érythréens éminents (un Chrétien et un Musulman), avait été constitué pour examiner les demandes et pour choisir ceux qui pourraient soit être nommés immédiatement, soit faire un stage de formation dans les divers services.

731. Malheureusement, l'avis publié par l'Administration n'a guère produit de résultats, surtout, pense-t-on, en raison du fait que le niveau d'instruction exigé était trop élevé.

732. Après avoir reçu une délégation de personnes originaires de divers districts de la division de Hamassien, qui avaient demandé à être entendues au sujet de l'admission des Érythréens dans l'administration, le Commissaire a adressé le 1er mai 1951 à l'Administration britannique une communication dans laquelle il attirait l'attention de l'Administration sur le fait que les intéressés demandaient la révision des normes d'instruction prescrites par l'avis du 25 avril 1951 relatif à l'inscription en vue de leur emploi.

733. L'Administration britannique a répondu que l'administration devait exiger des candidats des connaissances leur permettant pour le moins de suivre un cours de formation et qu'elle n'était guère disposée à examiner le cas des candidats ayant reçu une instruction inférieure à celle qui était demandée avant de s'être efforcée de trouver des candidats qualifiés. Quoiqu'il en soit, un second avis fut publié par l'Administration le 22 mai 1951, modifiant le niveau d'instruction requis par l'avis antérieur.

D. — PLAN DE RÉORGANISATION DE L'ADMINISTRATION

734. Des échanges de vues périodiques ont eu lieu entre l'Administration britannique et le Commissaire au sujet des plans conçus par l'Administration en vue d'une réorganisation d'un caractère provisoire, pour la période de transition, qui aurait pour effet de séparer les services chargés de traiter des affaires intérieures de l'Érythrée des services s'occupant des affaires de

l'Administration britannique et des affaires destinées à relever de la Fédération après la transmission des pouvoirs.

735. Le Commissaire soumit en avril 1951 les parties du projet de Constitution relatives à l'organisation de la future administration érythréenne. En accusant réception de ces textes, l'Administration britannique déclara qu'à son sentiment les principes du projet n'étaient pas contraires à son objet provisoire et de caractère limité qui était l'organisation d'une administration destinée à faciliter la mise en œuvre définitive de la Constitution de l'Érythrée.

736. Un autre commentaire du Commissaire se rapporta au plan de formation du personnel sous la direction de fonctionnaires britanniques de l'Administration. On envisageait une période d'essai durant laquelle les postes les plus importants seraient confiés aux fonctionnaires britanniques, cependant que des Érythréens travailleraient avec eux en qualité de secrétaires principaux et de secrétaires, alors que dans la deuxième période des Érythréens seraient nommés aux postes les plus importants, les fonctionnaires britanniques étant leurs conseillers. Le Commissaire insista pour que l'Administration abrégât le plus possible la première période et pour que la seconde fût aussi longue que possible afin que les Érythréens occupent au plus tôt des postes dirigeants.

737. L'Administration britannique convint que ce serait désirable, mais déclara que tout dépendrait de la promptitude avec laquelle les Érythréens démontreraient qu'ils étaient capables d'assumer des responsabilités. Elle ajouta qu'il y avait en l'espèce un facteur déterminant: l'Autorité chargée de l'administration était chargée de diriger pour le mieux les affaires de l'Érythrée pendant la période de transition.

E. — CAS DES MÉTIS VISÉS À L'ALINÉA *b* DU PARAGRAPHE 6 DE LA RÉOLUTION

738. La résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies prévoit que tous les habitants nés en Érythrée et dont au moins un des parents ou grands-parents est un autochtone seront des ressortissants de la Fédération. Si ces personnes possèdent une nationalité étrangère, elles pourront par voie d'option renoncer, dans les six mois qui suivront l'entrée en vigueur de la Constitution de l'Érythrée, à la nationalité de la Fédération et conserver leur nationalité étrangère. Si elles ne le font pas, elles perdront leur nationalité étrangère.

739. On a signalé ci-dessus que le Commissaire, en présentant ses vues sur le plan initial de réorganisation de l'administration et l'admission des Érythréens, indiqua que ces personnes ne devaient pas être considérées comme des étrangers ayant à acquérir la nationalité fédérale, mais comme des Érythréens qui pouvaient renoncer à cette nationalité s'ils désiraient conserver leur nationalité étrangère. Le Commissaire considérait que cette interprétation de la résolution inciterait des personnes capables, rentrant dans cette catégorie, qui avaient été nommées à des postes administratifs, à conserver leur nationalité fédérale.

740. Le 3 août 1951, l'Administration britannique envoya au Commissaire une lettre dans laquelle elle dé-

clarait que les métis visés à l'alinéa *b* du paragraphe 6 de la résolution qui n'avaient pas de droits à une nationalité étrangère seraient considérés à tous égards comme des Erythréens, cependant que ceux qui possédaient une nationalité étrangère mais déclaraient par écrit qu'ils n'avaient pas l'intention de renoncer à la nationalité fédérale et de conserver leur nationalité étrangère seraient considérés du point de vue du recrutement comme des Erythréens. L'Administration priaît le Commissaire d'indiquer son sentiment sur cette manière de voir.

741. Le Commissaire a répondu qu'il préférerait considérer que tous les habitants de l'Erythrée qui ne possèdent pas de nationalité étrangère sont des "ressortissants en puissance". Les métis devraient, tout comme les personnes nées de parents autochtones, être tenus à tous égards pour des Erythréens. En outre, le Commissaire a estimé qu'il n'était pas nécessaire que les métis possesseurs d'une nationalité étrangère fussent invités à s'engager formellement à ne pas renoncer à la nationalité fédérale pour que leur admission dans l'administration puisse être envisagée.

742. Deuxièmement, le Commissaire a estimé que le fait d'exiger un engagement formel empêcherait les métis de solliciter leur admission dans l'administration. Ils pourraient fort bien demander pourquoi on les obligeait à prendre un engagement écrit alors que d'autres personnes n'ayant pas encore la qualité de ressortissants n'auraient pas à le faire. La thèse selon laquelle les métis deviendraient juridiquement des ressortissants de la Fédération lorsque l'Acte fédéral et la Constitution érythréenne auraient été adoptés et ratifiés semblait se justifier. Quel que fût le point de vue juridique qui prévaudrait sur ce point, le Commissaire a exprimé sa conviction que la plupart des métis employés dans l'administration seraient disposés à renoncer à leur nationalité étrangère pour conserver leur situation.

743. Enfin, le Commissaire a déclaré fermement qu'aucun obstacle ne devrait empêcher des étrangers de poser leur candidature à un poste dans l'administration érythréenne, car le pays avait besoin du concours des hommes compétents et expérimentés qui lui offriraient leurs services.

744. Dans une lettre en date du 17 août 1951, l'Administration s'est déclarée "en mesure d'admettre maintenant qu'il n'est pas nécessaire de demander aux métis ou aux étrangers susceptibles d'acquérir la nationalité fédérale après que la Fédération serait réalisée un engagement concernant leur droits de ressortissants". L'Administration britannique considérait qu'ils pourraient occuper ou continuer d'occuper un poste sans avoir à faire de déclaration quant à leur nationalité.

F. — RÉSULTATS DE L'INSCRIPTION AUX EXAMENS ET EN VUE D'OBTENIR UN EMPLOI

745. En 1952, l'Administration a régulièrement transmis au Commissaire des informations relatives au progrès accomplis dans l'admission d'Erythréens dans l'administration.

746. En janvier 1952, elle indiqua que 780 Erythréens s'étaient inscrits au Service du travail en réponse à l'avis paru dans la presse en avril 1951, et que 506 d'entre eux avaient été affectés aux différents services.

747. En avril 1952, le Commissaire a été informé des résultats d'ensemble des examens qui avaient eu lieu entre le mois d'août 1951 et la fin de mars 1952. Sur un total de 1.140 Erythréens (865 Chrétiens et 275 Musulmans) qui s'étaient présentés aux examens en anglais ou en italien, 149 Chrétiens et 40 Musulmans avaient été reçus et avaient obtenu un poste dans l'administration. On était en train de compléter leur formation afin qu'ils puissent assumer leurs fonctions dans les différents services.

748. Aux examens qui avaient eu lieu en tigrigna et en arabe, 61 sur 124 avaient été reçus dans la première de ces deux langues et 12 sur 99 dans la seconde. Tous les candidats reçus avaient obtenu un certificat qu'ils devaient présenter en soumettant leur candidature selon les vacances qui viendraient à se produire. Toutefois, on n'avait pu garantir un emploi à ceux qui avaient passé leurs examens dans les langues du pays du fait de la difficulté qu'il y avait à assurer leur assimilation au sein d'une administration qui fonctionnait en anglais et en italien pendant la période de transition.

749. Le rythme de l'assimilation des Erythréens s'est par la suite considérablement accéléré et, en juillet 1952, on a fait savoir au Commissaire que le chiffre des Erythréens recrutés entre le 1er juillet 1951 et le 31 mai 1952 s'était élevé à 1.486. Dans cette même période, un chiffre total de 688 Italiens et de 24 employés qui n'étaient ni des Erythréens ni des Italiens avaient quitté l'administration.

G. — FORMATION TECHNIQUE DES ERYTHRÉENS

750. L'Administration britannique a fait également savoir au Commissaire que l'on avait obtenu des résultats satisfaisants dans le domaine des programmes de formation technique dans les différents services de l'administration, notamment la télégraphie sans fil, les transports, les réparations et l'entretien des téléphones et en général de l'équipement au Département des postes et télécommunications, et en ce qui regarde les spécialistes du Département des chemins de fer et les électriciens, maçons, plombiers et charpentiers du Département des travaux publics.

751. En ce qui concernait l'entraînement des forces mobiles, les résultats avaient été si satisfaisants que différentes stations avaient été et déjà été confiées à des Erythréens, et que des inspecteurs érythréens de haut grade remplaçaient des inspecteurs britanniques de grade correspondant et remplissaient les fonctions du ministère public dans d'importantes affaires devant les tribunaux britanniques. En outre, le service de télégraphie sans fil des forces mobiles de police avait un personnel entièrement érythréen.

752. Pour se faire une opinion sur les progrès réalisés, il importe de tenir compte des commentaires présentés par l'Administration britannique au sujet des difficultés qui s'étaient présentées.

753. En premier lieu, il était difficile, pendant la période de transition, de recruter un personnel qui ne connaissait que l'arabe et le tigrigna. Deuxièmement, bien que l'on se fût efforcé en principe de tenir la balance égale, pour le recrutement, entre Musulmans et Chrétiens, le fait que le niveau d'instruction des premiers était moins élevé avantagait inévitablement les

Chrétiens. Troisièmement, la mesure des progrès accomplis dans la mise sur pied d'une administration érythréenne dépendait des disponibilités en fonctionnaires expérimentés et en matériel susceptible de servir à la formation de nouveaux cadres. Il convient également de noter que l'Administration britannique a exploré activement la possibilité de donner des postes dans l'administration érythréenne à des Erythréens qualifiés qui vivaient en Ethiopie, dont beaucoup se trouvaient employés par le Gouvernement de l'Ethiopie et étaient susceptibles d'accepter leur transfert en Erythrée.

H. — SECRÉTARIAT DES AFFAIRES ÉRYTHRÉENNES

754. Au cours de l'année 1952, l'Administration a pris les mesures nécessaires pour organiser un Secrétariat des affaires érythréennes, dans la double intention de séparer les affaires britanniques et fédérales des matières d'intérêt purement érythréen, et de constituer un service qui devint le noyau et le centre d'entraînement de la future administration érythréenne. Le plan de réorganisation a été publié dans la presse et mis en application le 8 avril 1952. Quoiqu'un petit nombre seulement d'Erythréens aient été nommés à des postes supérieurs de ce bureau dans les premiers temps, on indiqua que, lorsque les capacités des Erythréens le permettraient, ils seraient progressivement nommés aux postes occupés par des fonctionnaires britanniques¹⁵³.

Section 2. — Union douanière temporaire avec l'Ethiopie

755. A la dernière phrase du paragraphe 11 de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, il est dit que l'Autorité chargée de l'administration "pourra, avec l'approbation du Commissaire, négocier avec l'Ethiopie au nom des Erythréens une union douanière temporaire qui devra prendre effet aussitôt que possible".

756. Au moment de la transmission des pouvoirs, conformément au paragraphe 4 de la résolution, "le territoire de la Fédération constituera un seul territoire douanier et le mouvement des marchandises et des

¹⁵³ Les derniers renseignements relatifs à l'organisation de l'administration érythréenne figurent au rapport de l'Autorité chargée de l'administration (voir A/2233).

personnes à l'intérieur de ce territoire sera libre et exempt de toute entrave".

757. Aux termes des dispositions de son paragraphe 11, la résolution a rendu facultative la négociation d'une union douanière temporaire avec l'Ethiopie pendant la période de transition et a laissé à l'Autorité chargée de l'administration la latitude de déterminer s'il convenait de négocier une union douanière temporaire. Le Commissaire, dans l'examen détaillé qu'il fit le 20 juin 1951 de la résolution¹⁵⁴, prit au sujet de ce problème la position suivante :

758. "En ce qui concerne l'union douanière temporaire, le Commissaire doit accepter que l'Autorité chargée de l'administration négocie avec l'Ethiopie, au nom des Erythréens, une union douanière temporaire avec l'Ethiopie. Mais si la Puissance chargée de l'administration n'entreprind pas des négociations en la matière, je n'estime pas que le Commissaire soit appelé à approuver ou désapprouver sa conduite."

759. L'Administration britannique a, par une lettre en date du 6 juillet 1951, informé le Ministre des affaires étrangères d'Ethiopie que l'Autorité chargée de l'administration ne se proposait pas d'ouvrir des négociations avec le Gouvernement impérial de l'Ethiopie en vue de créer une union douanière temporaire entre l'Erythrée et l'Ethiopie. L'Autorité chargée de l'administration est parvenue à la conclusion que les avantages que l'Erythrée pourrait retirer d'une union douanière temporaire seraient très loin de compenser les inconvénients de cette union. En outre, les difficultés d'ordre pratique que l'on rencontrerait en cherchant à établir une union douanière temporaire seraient telles qu'il sera presque impossible de les surmonter tant que l'Erythrée d'une part et l'Ethiopie d'autre part conserveront chacune leur propre gouvernement et des régimes économiques, financiers et monétaires très différents. Afin de mettre en œuvre le paragraphe 4 de la résolution, l'Autorité chargée de l'administration s'est toutefois déclarée disposée à examiner avec le Gouvernement de l'Ethiopie les mesures préliminaires qu'il y aurait lieu de prendre pour assurer, au moment de la réalisation de la Fédération, une transition ordonnée entre le régime douanier actuel de l'Erythrée et le régime fédéral. Une copie de la lettre du 6 juillet 1951 a été transmise officiellement au Commissaire pour information.

¹⁵⁴ A/1959, annexe 9.

Chapitre IX

LA TRANSMISSION DES POUVOIRS

760. Le paragraphe 15 de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies dit: "Le Commissaire des Nations Unies maintiendra ses services en Erythrée jusqu'au moment où la transmission des pouvoirs sera achevée" et, dès que celle-ci sera un fait accompli, "il en informera l'Assemblée générale".

761. Les opinions exprimées au cours des débats par plusieurs délégations, et les traditions de l'Assemblée générale des Nations Unies établies à la suite des missions précédentes indiquaient que le Commissaire devait être considéré à l'égard de la transmission des pouvoirs comme une sorte "d'observateur".

762. Alors qu'un sentiment d'inquiétude se manifestait chez certains éléments de la population au cours de la période préparatoire de cette transmission des pouvoirs, le Commissaire donna à la presse le 27 août 1952 un communiqué dont les points essentiels sont les suivants:

1) La question de la passation des services a fait l'objet d'entretiens entre le Commissaire et l'Administrateur en chef, les autorités érythréennes et les membres de l'Assemblée représentative, des fonctionnaires éthiopiens et italiens.

2) Au cours de ces conversations, le Commissaire a précisé qu'aux termes de la résolution il n'avait aucune responsabilité directe en ce qui concerne les affaires fédérales ou la transmission des pouvoirs.

3) Cependant, sa qualité d'observateur des Nations Unies, en ce qui concerne l'application du paragraphe 15 de la résolution, lui créait un devoir de faire rapport à l'Assemblée générale sur les conditions d'ensemble dans lesquelles cette transmission s'était opérée.

4) La Fédération, dans la forme où elle a été recommandée par l'Assemblée générale et acceptée par la population érythréenne, établit un équilibre entre le Gouvernement fédéral et l'autonomie de l'Erythrée. Toutes les parties intéressées devraient coopérer à son établissement dans un esprit de compréhension mutuelle. De plus, la possibilité de créer cet équilibre découle d'une claire interprétation des paragraphes 3 et 5 de la résolution des Nations Unies, paragraphes dans lesquels le partage des responsabilités entre le Gouvernement fédéral et le Gouvernement de l'Erythrée est clairement établi, et qui prévoient également la participation des Erythréens dans la formation d'un Conseil fédéral impérial et dans le Gouvernement fédéral.

5) Les conversations récentes que le Commissaire avait eues lui avaient d'ailleurs démontré qu'un sentiment de bonne volonté existait chez toutes les parties intéressées.

763. Il n'est pas douteux que ce communiqué de presse eut un effet apaisant pour la partie de l'opinion qui ma-

nifestait certaines inquiétudes. Le sentiment de confiance s'accrut encore à la suite des déclarations que l'Administrateur en chef fit devant l'Assemblée érythréenne le 4 septembre 1952.

764. Les points essentiels de cette déclaration peuvent être résumés de la manière suivante:

1) L'Administration britannique est liée par les résolutions du 2 décembre 1950 et du 29 janvier 1952, et elle doit prendre les mesures pratiques qui permettent l'établissement de la Fédération et l'installation des services fédéraux.

2) L'Autorité chargée de l'administration devait déterminer, parmi les services publics existant en Erythrée, quels services deviendraient fédéraux et quels services demeureraient érythréens. Bien que la décision en cette matière appartint au Gouvernement du Royaume-Uni, le Commissaire des Nations Unies et le Gouvernement de l'Ethiopie avaient été consultés.

3) La résolution du 29 janvier 1952 prévoit que, sauf certaines exceptions, les propriétés d'Etat seront transférées par l'Administration britannique à "l'Erythrée". L'Erythrée est définie dans la résolution comme étant le Gouvernement fédéral ou le Gouvernement de l'Erythrée selon qu'il s'agit des compétences et des responsabilités attribuées à chacun de ces gouvernements par la résolution du 2 décembre 1950.

4) Les mesures d'exécution relatives aux transferts tiennent compte des besoins légitimes des autorités fédérales et érythréennes: ce qui est transféré, c'est seulement un droit d'occupation, de possession et une responsabilité administrative. Aucun droit de propriété proprement dit n'est impliqué dans ces transferts. Cette dernière question devra être réglée entre le Gouvernement fédéral et le Gouvernement de l'Erythrée lorsque la Fédération sera établie.

5) L'Administrateur en chef donnait ensuite le détail des opérations de transfert effectivement accomplies au bénéfice des services ou des fonctionnaires fédéraux, après avoir rappelé que l'entrée de l'unité autonome dans une Fédération avec un pays souverain Membre de l'Organisation des Nations Unies présentait pour l'Erythrée de sérieux avantages, et qu'en retour le Gouvernement fédéral était en droit d'attendre que toute facilité lui soit donnée en Erythrée pour lui permettre de faire face aux responsabilités qui lui incombent du fait de la résolution du 2 décembre 1950.

765. Enfin, les déclarations de l'Empereur d'Ethiopie relatives à la participation des Erythréens au fonctionnement des organes fédéraux, lors de la ratification de l'Acte fédéral¹⁵⁵, ont eu un effet psychologique heureux qui a renforcé celui qu'avaient déjà produit les assu-

¹⁵⁵ Voir chapitre V du présent rapport, paragraphe 497.

rances données par le Commissaire et l'Administrateur en chef.

766. C'est donc dans une atmosphère confiante que s'est opérée la transmission des pouvoirs au cours d'une cérémonie qui a eu lieu à Gouvernement House le 15 septembre 1952 à 16 h. 45.

767. Après que la proclamation sur la fin des pouvoirs eut été signée par l'Administrateur en chef, un exemplaire en fut donné au Représentant de l'Empereur, au Chef de l'exécutif du Gouvernement de l'Erythrée et au Commissaire des Nations Unies.

768. A la fin de la cérémonie, l'Administrateur en chef remercia tous ceux qui l'avaient aidé dans son œuvre, particulièrement le Commissaire des Nations Unies. Il adressa également ses vœux à ceux qui prenaient la place de l'Administration britannique en Erythrée.

769. Le texte de la proclamation est le suivant¹⁵⁶.

ADMINISTRATION BRITANNIQUE EN ERYTHRÉE: PROCLAMATION SUR LA FIN DES POUVOIRS DE CETTE ADMINISTRATION, No 136, 1952

Attendu que, par une résolution en date du 2 décembre 1950, l'Assemblée générale des Nations Unies a stipulé que l'Erythrée constituera une unité autonome fédérée avec l'Éthiopie sous la souveraineté de la Couronne d'Éthiopie dans les conditions prévues par la résolution précitée,

Attendu que l'Acte fédéral a été ratifié par l'Empereur d'Éthiopie et que la Constitution de l'Erythrée a été approuvée par le Commissaire des Nations Unies, adoptée par l'Assemblée érythréenne et ratifiée par l'Empereur d'Éthiopie,

Attendu qu'il est prévu par l'ordonnance érythréenne de 1952 relative à la fin de l'Administration britannique que l'autorité de S. M. la Reine du Royaume-Uni en Erythrée prendra fin à la date que fixera l'Administrateur en chef à l'effet de permettre l'entrée en vigueur de l'Acte fédéral et de la Constitution de l'Erythrée,

Attendu qu'aux termes de la résolution du 2 décembre 1950 précitée il est prévu que la juridiction du Gouvernement fédéral en Erythrée s'étendra à certains domaines et que la juridiction du Gouvernement érythréen s'étendra à tous les autres,

Attendu qu'aux termes de la résolution du 2 décembre 1950 précitée il est prévu que la Puissance chargée de l'administration prendra toutes dispositions pour transmettre les pouvoirs aux autorités compétentes,

Attendu qu'aux termes d'une résolution de l'Organisation des Nations Unies, en date du 29 janvier 1952, il est prévu que l'Erythrée (terme qui, aux fins de cette résolution, doit être interprété conformément au paragraphe 3 de la résolution du 2 décembre 1950 précitée) recevra gratuitement les biens, meubles et

¹⁵⁶ Au sujet des deux plans de transfert auxquels il est fait allusion dans le dispositif de la résolution, se référer au rapport établi par l'Autorité chargée de l'administration (voir A/2233).

immeubles, situés en Erythrée dont le propriétaire est l'Etat italien, en son nom propre ou au nom de l'Administration italienne de l'Erythrée, et que ces biens seront transférés à l'Erythrée au plus tard à la date effective de la transmission définitive des pouvoirs par la Puissance administrante aux autorités compétentes,
En conséquence, Nous, Duncan Cameron CUMMING, Compagnon de l'Ordre du Bain, Commandeur de l'Ordre de l'Empire britannique, Administrateur en chef de l'Erythrée, proclamons par les présentes ce qui suit:

1. Afin que l'Erythrée devienne une unité autonome dans les conditions prévues par la résolution de l'Organisation des Nations Unies en date du 2 décembre 1950, et afin qu'entrent en vigueur l'Acte fédéral et la Constitution érythréenne, l'autorité de S. M. la Reine du Royaume-Uni en Erythrée prend fin.

2. Les pouvoirs et compétences de la Puissance chargée de l'administration sont par les présentes transmis au Gouvernement fédéral et au Gouvernement érythréen.

3. Les biens énumérés dans la première liste ci-jointe sont par les présentes transférés au Gouvernement fédéral, et les biens énumérés dans la deuxième liste ci-jointe sont transférés au Gouvernement érythréen.

4. La présente ordonnance pourra être désignée par l'expression "Proclamation sur la fin des pouvoirs de cette administration, 1952" et entrera en vigueur le 15 septembre 1952, à minuit.

770. Ainsi le Commissaire a pu, grâce à l'esprit de collaboration des parties intéressées et directement responsables, non seulement prendre acte de la transmission des pouvoirs mais aussi, au moyen des informations qui lui ont été spontanément fournies en la matière, être véritablement le témoin de l'application correcte de la résolution, dans sa lettre et dans son esprit.

771. En terminant ce chapitre, il faut signaler que le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies avait envoyé au Commissaire le télégramme suivant à l'occasion de la transmission des pouvoirs:

"Je vous prie d'exprimer aux représentants du Royaume-Uni en tant que Puissance chargée de l'administration et aux autorités fédérales et érythréennes ma profonde satisfaction à l'occasion de la transmission des pouvoirs en Erythrée en accord avec les décisions de l'Assemblée générale et dans les temps prévus. Cet événement historique a été rendu possible par la coopération et le sens élevé de leurs responsabilités de toutes les parties intéressées travaillant avec les Nations Unies pour un but commun. Je vous prie de féliciter le peuple érythréen pour le succès auquel vos dévoués services en Erythrée ont si largement contribué."

772. Le Commissaire a transmis les éléments de ce message à l'Administrateur en chef ainsi qu'au Représentant de l'Empereur et au Chef de l'exécutif du Gouvernement de l'Erythrée.

Chapitre X

SOUSSION DE LA CONSTITUTION DE L'ERYTHREE A L'ASSEMBLEE GENERALE DES NATIONS UNIES

773. La transmission des pouvoirs étant ainsi achevée, le Commissaire, agissant conformément aux termes du paragraphe 15 de la résolution, soumet à l'Assemblée générale le texte de la Constitution érythréenne.

Ce document, dans la forme où il a été approuvé par le Commissaire, adopté par l'Assemblée érythréenne et ratifié par l'Empereur d'Ethiopie, constitue l'annexe II du présent rapport.

CONCLUSIONS

774. Avec la ratification de l'Acte fédéral par l'Empereur d'Ethiopie le 11 septembre 1952, et la Proclamation sur la fin des pouvoirs de l'Autorité chargée de l'administration en date du 15 septembre 1952, la résolution du 2 décembre 1950 de l'Assemblée générale se trouve mise en œuvre et la mission confiée au Commissaire terminée.

775. Les fondations de la Fédération éthiopienne et de l'unité autonome d'Erythrée sont ainsi établies: en ce qui concerne l'Erythrée, la Constitution approuvée par le Commissaire, adoptée par l'Assemblée et ratifiée par l'Empereur, termine la construction. Cette Constitution, et, avec elle, les lois organiques votées par l'Assemblée érythréenne, respecte fidèlement non seulement la lettre mais aussi l'esprit de la résolution; elle fournit, autant que peuvent le faire des textes, une base raisonnable et riche de promesses à l'existence de l'Erythrée en tant qu'unité autonome au sein de la Fédération. Toutefois, il faudra beaucoup plus que de simples textes pour assurer la vie et la continuité des institutions ainsi créées. La Fédération et l'Erythrée devront apprendre à vivre côte à côte, à respecter leurs sphères d'activité et leur compétences respectives. Comme l'a fait observer le premier groupe de juristes, "le régime prévu par la résolution de l'Assemblée générale ne pourra fonctionner de façon satisfaisante que si

l'Ethiopie l'accepte librement et sans arrière-pensée et si elle entend l'appliquer de bonne foi".

776. Les entretiens que j'ai eus avec Sa Majesté l'Empereur d'Ethiopie m'ont donné la conviction que cette bonne foi existe et que l'Empereur désire sincèrement que l'Acte fédéral soit mis en œuvre à la fois selon la lettre et selon l'esprit de la résolution.

777. De la part de l'Erythrée, les entretiens que j'ai eus dès le début avec la population et l'état d'esprit de l'Assemblée représentative érythréenne lorsqu'elle a adopté la Constitution ont été pour moi le témoignage d'un réel empressement à prêter un entier concours aux autorités fédérales et d'un respect véritable pour l'unité de la Fédération sous la souveraineté de l'Empereur.

778. Les démarches à accomplir pour créer les organes du Gouvernement fédéral nécessaires sont prévues par la résolution, à l'exception des moyens par lesquels, si une médiation n'aboutit pas, les conflits de compétence pourront être convenablement réglés par une juridiction dont l'impartialité s'affirme dans les faits, dans les apparences et dans la composition. Pour ce faire, les deux pouvoirs législatifs devront adopter une loi commune. Il y a lieu d'espérer qu'avec la bonne volonté des deux parties, cette ultime garantie de l'application fidèle de la résolution sera prochainement fournie.

ANNEXES

Annexe I

Texte de la résolution 390 A (V) adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies à sa 316ème séance plénière le 2 décembre 1950

390 (V). ERYTHRÉE: RAPPORT DE LA COMMISSION DES NATIONS UNIES POUR L'ERYTHRÉE; RAPPORT DE LA COMMISSION INTÉRIMAIRE DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE SUR LE RAPPORT DE LA COMMISSION DES NATIONS UNIES POUR L'ERYTHRÉE

A

Attendu qu'en vertu du paragraphe 3 de l'annexe XI du Traité de paix de 1947 avec l'Italie, les Puissances intéressées sont convenues d'accepter la recommandation de l'Assemblée générale sur les sort des anciennes colonies italiennes en Afrique et de prendre les mesures appropriées pour la mettre à exécution,

Attendu qu'en vertu du paragraphe 2 de cette annexe XI, le sort de ces colonies doit être réglé en tenant compte des aspirations et du bien-être des habitants, ainsi que des exigences de la paix et de la sécurité, et en prenant en considération les vues des gouvernements intéressés,

En conséquence,

L'Assemblée générale, tenant compte des rapports¹⁵⁷ de la Commission des Nations Unies pour l'Erythrée et de la Commission intérimaire, et

Tenant compte:

a) Des aspirations et du bien-être des habitants de l'Erythrée ainsi que des opinions des différents groupements raciaux, religieux et politiques des provinces du territoire et de l'aptitude de la population à se gouverner elle-même,

b) Des intérêts de la paix et de la sécurité en Afrique orientale,

c) Des droits et des revendications de l'Ethiopie, motivés par des considérations géographiques, historiques, ethniques ou économiques, et tout spécialement du besoin légitime de l'Ethiopie d'avoir un accès suffisant à la mer,

Prenant en considération qu'il importe de faire en sorte que les communautés étrangères continuent à collaborer au développement économique de l'Erythrée,

Reconnaissant que le règlement du sort de l'Erythrée doit avoir pour base l'étroite association politique et économique de celle-ci avec l'Ethiopie, et

Désirant que cette association assure intégralement aux habitants de l'Erythrée le respect et la sauvegarde

de leurs institutions, de leurs traditions, de leurs religions et de leurs langues ainsi que le maximum d'autonomie réalisable, tout en respectant la Constitution, les institutions, les traditions, ainsi que le statut international et l'identité de l'Empire d'Ethiopie,

A. *Recommande* ce qui suit:

1. L'Erythrée constituera une unité autonome, fédérée avec l'Ethiopie sous la souveraineté de la Couronne d'Ethiopie.

2. Le Gouvernement érythréen jouira des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire en matière intérieure.

3. La juridiction du Gouvernement fédéral s'étendra aux domaines suivants: défense nationale, affaires étrangères, monnaie et finances, commerce et communications, ports compris, avec l'étranger et entre les éléments constituant la Fédération. Le Gouvernement fédéral aura le pouvoir de maintenir l'intégrité de la Fédération et jouira du droit d'établir des impôts uniformes dans l'ensemble de la Fédération pour couvrir les dépenses afférentes aux fonctions et aux services fédéraux, étant entendu que le pouvoir de répartir ces impôts en Erythrée et de les y percevoir sera délégué au Gouvernement érythréen et à la condition que l'Erythrée n'assume qu'une part juste et équitable de ces dépenses. La juridiction du Gouvernement érythréen s'étendra à tous les domaines qui ne relèvent pas de la compétence du Gouvernement fédéral, et il aura notamment le pouvoir d'assumer la charge de la police intérieure, de percevoir des impôts destinés à couvrir les dépenses afférentes aux fonctions et aux services intérieurs, et d'adopter son propre budget.

4. Le territoire de la Fédération constituera un seul territoire douanier et le mouvement des marchandises et des personnes à l'intérieur de ce territoire sera libre et exempt de toute entrave. Les droits de douane perçus sur les marchandises qui seront importées dans la Fédération ou qui en seront exportées, et dont le lieu de destination finale ou d'origine se trouve en Erythrée, seront versés à l'Erythrée.

5. Un Conseil fédéral impérial, composé d'un nombre égal de représentants éthiopiens et érythréens, se réunira au moins une fois par an et donnera son avis sur les affaires intéressant l'ensemble de la Fédération qui sont mentionnées au paragraphe 3 ci-dessus. Les citoyens érythréens participeront à l'exercice du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire fédéraux et seront représentés au sein du pouvoir législatif du Gouvernement fédéral, conformément à la loi et proportionnellement au pourcentage de la population de

¹⁵⁷ Voir les Documents officiels de l'Assemblée générale, Cinquième session, Suppléments Nos 8 et 14.

l'Erythrée par rapport à celle de l'ensemble de la Fédération.

6. Il n'existera dans toute la Fédération qu'une seule nationalité :

a) Tous les habitants de l'Erythrée, à l'exception des personnes qui possèdent une nationalité étrangère, seront ressortissants de la Fédération ;

b) Tous les habitants nés en Erythrée et dont au moins un des parents ou grands-parents est un autochtone seront, de même, des ressortissants de la Fédération. Si ces personnes possèdent une nationalité étrangère, elles pourront par voie d'option renoncer, dans les six mois qui suivront l'entrée en vigueur de la Constitution de l'Erythrée, à la nationalité de la Fédération et conserver leur nationalité étrangère. Si elles ne font pas usage de leur droit d'option, elles perdront leur nationalité étrangère ;

c) La Constitution et la législation de l'Erythrée fixeront les conditions auxquelles les personnes qui acquièrent la nationalité de la Fédération en vertu des alinéas a et b ci-dessus pourront exercer leurs droits de citoyens érythréens ;

d) Toutes les personnes qui possèdent une nationalité étrangère et qui ont résidé en Erythrée pendant dix ans avant la date de l'adoption de la présente résolution auront le droit, sans qu'elles aient à satisfaire à d'autres conditions de résidence, de solliciter la nationalité de la Fédération conformément à la législation fédérale. Les personnes répondant aux conditions ci-dessus qui n'auront pas ainsi acquis la nationalité de la Fédération seront autorisées à résider en Erythrée et à s'y livrer à toute occupation pacifique et conforme aux lois ;

Les droits et les intérêts des ressortissants étrangers qui résident en Erythrée seront garantis conformément aux dispositions du paragraphe 7.

7. Le Gouvernement fédéral ainsi que l'Erythrée garantiront à toutes les personnes qui résident en Erythrée, sans distinction de nationalité, de race, de sexe, de langue ou de religion, la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et notamment de ce qui suit :

a) L'égalité devant la loi. — Aucune des sociétés étrangères qui exercent en Erythrée une activité industrielle, commerciale, agricole, artisanale, pédagogique ou charitable, aucune des institutions bancaires et aucune des compagnies d'assurance qui exercent leur activité en Erythrée ne fera l'objet de mesures discriminatoires ;

b) Le droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de la personne ;

c) Le droit à la propriété. — Nul ne peut être privé de ses biens, notamment de ses droits contractuels, si ce n'est en application de la procédure prévue par la loi et moyennant le versement d'une juste indemnité ;

d) Le droit à la liberté d'opinion et d'expression, et le droit d'adopter et de pratiquer toute croyance ou religion ;

e) Le droit à l'éducation ;

f) Le droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques ;

g) Le droit à l'inviolabilité de la correspondance et du domicile, sous réserve des exigences de la loi ;

h) Le droit au libre exercice de sa profession, sous réserve des exigences de la loi ;

i) Nul ne pourra être arrêté ou détenu si ce n'est sur l'ordre d'une autorité compétente, sauf en cas de violation flagrante et grave de la loi en vigueur. Nul ne pourra être expulsé si ce n'est conformément à la loi ;

j) Le droit à un jugement impartial et équitable, le droit d'adresser des pétitions à l'Empereur et le droit de faire appel à l'Empereur pour faire commuer des peines de mort ;

k) Les dispositions du droit pénal ne pourront avoir d'effet rétroactif ;

Seuls le respect des droits et libertés d'autrui et les exigences de l'ordre public et du bien général peuvent justifier des restrictions aux droits énoncés ci-dessus.

8. Les paragraphes 1 à 7 de la présente résolution constitueront l'Acte fédéral, qui sera soumis à l'Empereur d'Ethiopie pour ratification.

9. Pendant une période de transition, qui ne se prolongera pas au-delà du 15 septembre 1952, le Gouvernement érythréen sera organisé, et la Constitution érythréenne sera élaborée et mise en vigueur.

10. L'Assemblée générale désignera un Commissaire des Nations Unies en Erythrée. Le Commissaire sera aidé dans sa tâche par des experts désignés par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

11. Au cours de la période de transition, l'Autorité actuellement chargée de l'administration continuera de diriger les affaires de l'Erythrée. Elle préparera aussi rapidement que possible, en consultation avec le Commissaire des Nations Unies, l'organisation d'une administration érythréenne, fera admettre des Erythréens à tous les échelons de l'administration et, après avoir pris toutes dispositions utiles en vue de cette convocation, réunira une Assemblée représentative d'Erythréens choisis par la population. Elle pourra, avec l'approbation du Commissaire, négocier avec l'Ethiopie au nom des Erythréens une union douanière temporaire qui devra prendre effet aussitôt que possible.

12. Le Commissaire des Nations Unies établira, en consultation avec l'Autorité chargée de l'administration, avec le Gouvernement de l'Ethiopie et avec les habitants de l'Erythrée, un projet de Constitution de l'Erythrée qui devra être soumis à l'Assemblée érythréenne, et conseillera et assistera l'Assemblée érythréenne dans son examen de la Constitution. La Constitution de l'Erythrée sera fondée sur les principes du gouvernement démocratique, inclura les garanties qui figurent au paragraphe 7 de l'Acte fédéral, s'accordera avec les dispositions de cet acte et comprendra des dispositions adoptant et ratifiant l'Acte fédéral au nom du peuple érythréen.

13. L'Acte fédéral et la Constitution érythréenne entreront en vigueur à la suite de la ratification de l'Acte fédéral par l'Empereur d'Ethiopie et lorsque la Constitution érythréenne aura été approuvée par le

Commissaire, adoptée par l'Assemblée érythréenne et ratifiée par l'Empereur d'Ethiopie.

14. Le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, en tant qu'Autorité chargée de l'administration, prendra toutes dispositions pour transmettre les pouvoirs aux autorités compétentes. La transmission des pouvoirs aura lieu dès que la Constitution érythréenne et l'Acte fédéral seront entrés en vigueur conformément aux dispositions du paragraphe 13 ci-dessus.

15. Le Commissaire des Nations Unies maintiendra ses services en Erythrée jusqu'au moment où la transmission des pouvoirs sera achevée, et il fera à l'Assemblée générale des Nations Unies les rapports voulus sur la manière dont il se sera acquitté de sa mission. Le Commissaire pourra consulter la Commission inté-

rimaire de l'Assemblée générale sur la façon dont il devra s'acquitter de cette mission, suivant l'évolution de la situation et conformément aux dispositions de la présente résolution. Dès que la transmission des pouvoirs sera achevée, il en informera l'Assemblée générale et lui soumettra le texte de la Constitution érythréenne;

B. *Autorise* le Secrétaire général, conformément à la procédure établie :

1. A faire verser au Commissaire des Nations Unies une rémunération appropriée;

2. A fournir au Commissaire des Nations Unies les experts, le personnel et les services que le Secrétaire général estimera nécessaires pour donner effet aux dispositions de la présente résolution.

Annexe II

CONSTITUTION DE L'ÉRYTHRÉE

TEXTE ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE ÉRYTHRÉENNE LE 10 JUILLET 1952

TABLE DES MATIÈRES

	Pages	Articles	Pages
PRÉAMBULE	86	27. Pas de discrimination au détriment d'une religion	88
TITRE PREMIER. — GENERALITES		28. Reconnaissance de la personnalité juridique des institutions religieuses	88
<i>Articles</i>		29. Enseignement religieux et culte dans les écoles publiques	88
1. Adoption et ratification de l'Acte fédéral	86	30. Libre expression des opinions	88
CHAPITRE PREMIER. — DU STATUT DE L'ÉRYTHRÉE		31. Droit à l'instruction et liberté d'enseignement	89
2. Territoire de l'Érythrée	86	32. Associations et sociétés	89
3. Autonomie et Fédération	86	33. Protection du travail. Droits syndicaux	89
4. Pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire	86	34. Réglementation légale de l'usage des droits de l'homme et des libertés fondamentales	89
5. Matières relevant de la compétence de l'Érythrée ...	86	35. Devoirs des individus	89
6. Participation de l'Érythrée aux dépenses du Gouvernement fédéral. Répartition et perception des impôts fédéraux. Recettes douanières	86	CHAPITRE V. — DES DROITS SPÉCIAUX DES DIVERS ÉLÉMENTS DE LA POPULATION DE L'ÉRYTHRÉE	
7. Représentation de l'Érythrée dans le Conseil fédéral impérial. Participation des Érythréens au Gouvernement fédéral	86	36. Statut personnel	89
8. Citoyenneté érythréenne	87	37. Droits réels	89
9. Droits des ressortissants de la Fédération qui ne sont pas citoyens érythréens	87	38. Langues	89
CHAPITRE II. — DE LA REPRÉSENTATION DE L'EMPEREUR EN ÉRYTHRÉE		TITRE II. — DE L'ASSEMBLÉE	
10. L'Empereur a un représentant en Érythrée	87	CHAPITRE PREMIER — COMPOSITION ET ÉLECTION DE L'ASSEMBLÉE	
11. Rang du Représentant de l'Empereur	87	39. Création d'une Assemblée représentant le peuple érythréen	89
12. Prestation de serment du Chef de l'exécutif devant le Représentant de l'Empereur. Investiture du Chef de l'exécutif	87	40. Nombre des membres de l'Assemblée	89
13. Ouverture et clôture des sessions de l'Assemblée ...	87	41. Circonscriptions électorales	89
14. Communication des lois au Représentant de l'Empereur	87	42. Éligibilité	90
15. Promulgation des lois	87	43. Les deux modes de suffrage	90
CHAPITRE III. — DU RÉGIME DÉMOCRATIQUE DE L'ÉRYTHRÉE		44. Election au suffrage direct et election au second degré dans le cas du suffrage indirect	90
16. Principes du gouvernement démocratique	87	45. Haute Commission électorale	90
17. Respect des droits de l'homme	87	46. Contentieux des élections à l'Assemblée	90
18. Les organes du gouvernement émanent du peuple et doivent agir dans l'intérêt du peuple	87	47. Durée du mandat de l'Assemblée	90
19. Respect de la légalité	87	CHAPITRE II. — SESSIONS ET SÉANCES	
20. Electorat	87	48. Sessions ordinaires	90
21. Drapeau fédéral. Drapeau, sceau et armes de l'Érythrée	88	49. Sessions extraordinaires	90
CHAPITRE IV. — DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTÉS FONDAMENTALES		50. Quorum	91
<i>Section I. — Dispositions reprises de l'Acte fédéral</i>		51. Règlement de l'Assemblée	91
22. Dispositions reprises de l'Acte fédéral	88	52. Bureau de l'Assemblée	91
<i>Section II. — Autres dispositions</i>		CHAPITRE III. — STATUT DES MEMBRES DE L'ASSEMBLÉE	
23. Liberté et égalité devant la loi. Personnalité juridique	88	53. Serment des membres de l'Assemblée	91
24. Interdiction de la torture et de certaines peines	88	54. Immunités parlementaires	91
25. Droit de circuler librement	88	55. Rémunération des membres de l'Assemblée	91
26. Liberté de conscience et de religion	88	CHAPITRE IV. — ATTRIBUTIONS DE L'ASSEMBLÉE	
		<i>Section I. — Fonctions législatives</i>	
		56. Attributions générales de l'Assemblée	91
		57. Elaboration et adoption des lois	91

<i>Articles</i>	<i>Pages</i>
58. Demandes de nouvelles délibérations. Approbation des lois par le Chef de l'exécutif. Publication	91

Section II. — Budget

59. Dépôt du projet de budget par le Chef de l'exécutif ..	92
60. Examen et vote du budget par l'Assemblée	92
61. Les impôts et les dépenses doivent être autorisés par la loi	92
62. Forme du budget	92
63. Créd. spécial pour dépenses extraordinaires	92
64. Comptes des années financières écoulées	92

Section III. — Election et contrôle de l'exécutif

65. Election du Chef de l'exécutif	92
66. Contrôle de l'exécutif par l'Assemblée	92

TITRE III. — DE L'EXECUTIF

CHAPITRE PREMIER — COMPOSITION ET NOMINATION

67. Composition de l'exécutif	92
68. Election du Chef de l'exécutif	92
69. Nomination des Secrétaires des départements exécutifs	93
70. Incompatibilités	93
71. Suppléance du Chef de l'exécutif	93
72. Serment du Chef de l'exécutif	93
73. Serment des Secrétaires des départements exécutifs	93
74. Conseil des membres de l'exécutif	93
75. Déchéance du Chef de l'exécutif	93

CHAPITRE II. — ATTRIBUTIONS DE L'EXECUTIF

76. Énumération des attributions	93
77. Pouvoir du Chef de l'exécutif d'édicter des ordonnances quand l'Assemblée n'est pas en session	94
78. Limitations de certaines dispositions de la Constitution en cas de circonstances exceptionnelles	94
79. Répression du banditisme	94

CHAPITRE III. — DE L'ADMINISTRATION

80. Conditions de nomination des fonctionnaires	94
81. Statut des fonctionnaires	94

<i>Articles</i>	<i>Pages</i>
82. Commission de la fonction publique	94
83. Collectivités locales	94

TITRE IV. — DU CONSEIL CONSULTATIF DE L'ERYTHREE

84. Conseil consultatif de l'Erythrée	94
---	----

TITRE V. — DU POUVOIR JUDICIAIRE

CHAPITRE UNIQUE

85. Le pouvoir judiciaire	95
86. Qualités requises des juges. Serment. Indépendance du pouvoir judiciaire. Statut des juges	95
87. Nomination des juges	95
88. Responsabilité des juges	95
89. Composition de la Cour suprême	95
90. Compétence de la Cour suprême	95

TITRE VI. — DES AMENDEMENTS A LA CONSTITUTION

CHAPITRE UNIQUE

91. Respect de l'Acte fédéral et des principes du gouvernement démocratique	95
92. Amendements à la Constitution	96
93. Conditions d'adoption des amendements. Entrée en vigueur des amendements	96

TITRE VII. — DISPOSITIONS TRANSITOIRES

94. Entrée en vigueur de la Constitution	96
95. Lois d'application de la Constitution	96
96. Maintien en vigueur de la législation lors de la mise en application de la Constitution	96
97. Respect des obligations contractées pour l'Erythrée ..	96
98. Maintien des fonctionnaires à leur poste	96
99. Durée du mandat de la première Assemblée	96

Au nom de Dieu Tout-Puissant,

Confiants qu'il donnera à l'Erythrée la paix, la concorde et la prospérité,

Et que la Fédération de l'Erythrée et de l'Ethiopie sera harmonieuse et féconde,

Nous, Assemblée érythréenne, agissant au nom du peuple érythréen,

Reconnaissants à l'Organisation des Nations Unies d'avoir recommandé que l'Erythrée constitue une unité autonome fédérée avec l'Ethiopie sous la souveraineté de la Couronne d'Ethiopie et que sa Constitution soit fondée sur les principes du gouvernement démocratique,

Désireux de satisfaire les aspirations et d'assurer le bien-être des habitants de l'Erythrée par une étroite association politique et économique avec l'Ethiopie et par le respect des droits et la sauvegarde des institutions, traditions, religions et langues de tous les éléments de la population,

Décidés à empêcher toute discrimination et à assurer, dans un régime de liberté et d'égalité, la collaboration fraternelle des diverses races et religions qui se trouvent en Erythrée et à favoriser le progrès économique et social,

Pleinement confiants en Dieu, Maître de l'Univers,
Avons adopté la présente Constitution de l'Erythrée.

TITRE PREMIER. — GENERALITES

Article premier

Adoption et ratification de l'Acte fédéral

1. Le peuple érythréen, par l'intermédiaire de ses représentants, adopte et ratifie l'Acte fédéral approuvé le 2 décembre 1950 par l'Assemblée générale des Nations Unies.

2. Il s'engage à respecter scrupuleusement les dispositions dudit Acte.

CHAPITRE PREMIER. — DU STATUT DE L'ERYTHRÉE

Article 2

Territoire de l'Erythrée

Le territoire continental et insulaire de l'Erythrée est celui de l'ancienne colonie italienne de l'Erythrée.

Article 3

Autonomie et Fédération

L'Erythrée constitue une unité autonome fédérée avec l'Ethiopie sous la souveraineté de la Couronne d'Ethiopie.

Article 4

Pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire

Le Gouvernement de l'Erythrée exerce les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire dans les domaines relevant de sa compétence.

Article 5

Matières relevant de la compétence de l'Erythrée

1. La compétence du Gouvernement de l'Erythrée s'étend à toutes les matières que l'Acte fédéral n'a pas attribuées au Gouvernement fédéral.

2. Elle s'étend notamment aux matières suivantes :

- a) Les diverses branches du droit (droit pénal, droit civil, droit commercial, etc.);
- b) Organisation des services publics;
- c) Police intérieure;
- d) Santé;
- e) Education;
- f) Assistance publique et sécurité sociale;
- g) Protection du travail;
- h) Exploitation des ressources naturelles et réglementation de l'industrie, du commerce intérieur, des métiers et des professions;
- i) Agriculture;
- j) Communications intérieures;
- k) Services d'utilité publique propres à l'Erythrée;
- l) Budget de l'Erythrée et établissement et perception des impôts destinés à couvrir les dépenses afférentes aux fonctions et services publics de l'Erythrée.

Article 6

Participation de l'Erythrée aux dépenses du Gouvernement fédéral

1. L'Erythrée assume une part juste et équitable des dépenses afférentes aux fonctions et aux services fédéraux.

Répartition et perception des impôts fédéraux

2. Le Gouvernement de l'Erythrée répartit et perçoit en Erythrée, par délégation du Gouvernement fédéral, les impôts établis à cet effet au profit de l'ensemble de la Fédération.

Recettes douanières

3. Les recettes qui reviennent à l'Erythrée comprennent les droits de douane perçus sur les marchandises qui sont importées dans la Fédération ou qui en sont exportées, et dont le lieu de destination finale ou d'origine est l'Erythrée, conformément aux dispositions du paragraphe 4 de la résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 2 décembre 1950.

Article 7

Représentation de l'Erythrée dans le Conseil fédéral impérial

1. Les représentants érythréens au Conseil fédéral impérial qui est composé d'un nombre égal de représentants éthiopiens et érythréens sont nommés par le Chef de l'exécutif avec l'approbation de l'Assemblée. L'Empereur leur donne l'investiture.

Participation des Erythréens au Gouvernement fédéral

2. Les Erythréens participent à l'exercice du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire fédéraux et sont représentés au sein du pouvoir législatif du Gouvernement fédéral, conformément à la loi et dans une proportion correspondant au pourcentage de la population de l'Erythrée par rapport à la population de l'ensemble de la Fédération.

Article 8

Citoyenneté érythréenne

Sont citoyens érythréens les personnes qui ont acquis la nationalité fédérale en Erythrée en vertu de l'Acte fédéral [paragraphe 6 de la section A de la résolution 390 A (V) de l'Assemblée générale] et qui ont reçu la citoyenneté érythréenne conformément à la législation de l'Erythrée.

Article 9

Droits des ressortissants de la Fédération qui ne sont pas citoyens érythréens

1. Sous condition de réciprocité, les ressortissants de la Fédération qui ne sont pas citoyens érythréens jouissent des mêmes droits que les Erythréens.

2. Les ressortissants de la Fédération jouissent des droits politiques conformément à la Constitution et à la législation de l'Erythrée, sous condition de réciprocité.

CHAPITRE II. — DE LA REPRÉSENTATION DE L'EMPEREUR EN ERYTHRÉE

Article 10

L'Empereur a un représentant en Erythrée

Sa Majesté impériale l'Empereur d'Ethiopie, Souverain de la Fédération, a un représentant en Erythrée.

Article 11

Rang du Représentant de l'Empereur

En toutes circonstances, le Représentant de l'Empereur a la préséance dans les cérémonies officielles en Erythrée.

Article 12

Prestation de serment du Chef de l'exécutif devant le Représentant de l'Empereur. Investiture du Chef de l'exécutif

Le Chef de l'exécutif, élu par l'Assemblée conformément à l'article 68, prête serment conformément aux dispositions de l'article 72. Le Représentant de l'Empereur, constatant que le Chef de l'exécutif a été élu par l'Assemblée, lui donne l'investiture au nom de l'Empereur, Souverain de la Fédération.

Article 13

Ouverture et clôture des sessions de l'Assemblée

A l'occasion de l'ouverture et de la clôture des sessions de l'Assemblée, le Représentant de l'Empereur peut prononcer le discours du trône dans lequel il traite des affaires qui présentent un intérêt commun pour la Fédération et pour l'Erythrée.

Article 14

Communication des lois au Représentant de l'Empereur

1. Quand un projet de loi est voté par l'Assemblée, le Chef de l'exécutif le transmet immédiatement au Représentant de l'Empereur.

2. Le Représentant de l'Empereur peut, s'il estime que la loi votée empiète sur la compétence fédérale ou engage la responsabilité internationale de la Fédération, adresser au Chef de l'exécutif, dans le délai de vingt jours à partir du vote de l'Assemblée, une demande de nouvelle délibération par l'Assemblée, en indiquant les raisons de cette demande.

Article 15

Promulgation des lois

Le Représentant de l'Empereur promulgue les lois dans les conditions prévues à l'article 58.

CHAPITRE III. — DU RÉGIME DÉMOCRATIQUE DE L'ERYTHRÉE

Article 16

Principes du gouvernement démocratique

La Constitution de l'Erythrée est fondée sur les principes du gouvernement démocratique.

Article 17

Respect des droits de l'homme

La Constitution garantit à tous la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Article 18

Les organes du gouvernement émanent du peuple et doivent agir dans l'intérêt du peuple

1. Tous les organes du gouvernement émanent du peuple. Ils sont issus d'élections directes ou indirectes, périodiques, libres et loyales.

2. Ils doivent agir dans l'intérêt du peuple.

Article 19

Respect de la légalité

1. Les organes du gouvernement et les fonctionnaires publics n'ont d'autre autorité que celle qui leur est conférée par la Constitution et les lois et règlements d'application.

2. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'arroger l'exercice d'un pouvoir politique ou de fonctions administratives.

3. Dans l'exercice de leurs fonctions, les fonctionnaires publics doivent se conformer strictement au droit et n'avoir en vue que le bien public.

4. Les illégalités et les abus commis par les fonctionnaires publics engagent leur responsabilité personnelle.

Article 20

Electorat

Sont électeurs les personnes possédant la citoyenneté érythréenne qui :

a) Sont du sexe masculin ;

b) Ont 21 ans accomplis ;

c) Ne sont frappés d'aucune incapacité définie par la loi ; et

d) Ont résidé dans la circonscription où ils doivent voter pendant un an avant l'élection.

Drapeau fédéral

1. Le drapeau fédéral est respecté en Erythrée.

Drapeau, sceau et armes de l'Erythrée

2. L'Erythrée possède un drapeau, un sceau et des armes dont la loi fixe la composition.

CHAPITRE IV. — DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTÉS FONDAMENTALES

*Section 1. — Dispositions reprises de l'Acte fédéral**Article 22***Dispositions reprises de l'Acte fédéral**

Les dispositions suivantes du paragraphe 7 de l'Acte fédéral font partie intégrante de la Constitution de l'Erythrée :

“Le Gouvernement fédéral ainsi que l'Erythrée garantiront à toutes les personnes qui résident en Erythrée, sans distinction de nationalité, de race, de sexe, de langue ou de religion, la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et notamment de ce qui suit :

“a) L'égalité devant la loi. — Aucune des sociétés étrangères qui exercent en Erythrée une activité industrielle, commerciale, agricole, artisanale, pédagogique ou charitable, aucune des institutions bancaires et aucune des compagnies d'assurance qui exercent leur activité en Erythrée ne fera l'objet de mesures discriminatoires ;

“b) Le droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de la personne ;

“c) Le droit à la propriété. — Nul ne peut être privé de ses biens, notamment de ses droits contractuels, si ce n'est en application de la procédure prévue par la loi et moyennant le versement d'une juste indemnité ;

“d) Le droit à la liberté d'opinion et d'expression et le droit d'adopter et de pratiquer toute croyance ou religion ;

“e) Le droit à l'éducation ;

“f) Le droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques ;

“g) Le droit à l'inviolabilité de la correspondance et du domicile, sous réserve des exigences de la loi ;

“h) Le droit au libre exercice de sa profession, sous réserve des exigences de la loi ;

“i) Nul ne pourra être arrêté ou détenu si ce n'est sur l'ordre d'une autorité compétente, sauf en cas de violation flagrante et grave de la loi en vigueur. Nul ne pourra être expulsé, si ce n'est conformément à la loi ;

“j) Le droit à un jugement impartial et équitable, le droit d'adresser des pétitions à l'Empereur et le droit de faire appel à l'Empereur pour faire commuer des peines de mort ;

“k) Les dispositions du droit pénal ne pourront avoir d'effet rétroactif.”

*Article 23***Liberté et égalité devant la loi. Personnalité juridique**

Tous les individus naissent libres et sont égaux devant la loi, sans distinction de nationalité, de race, de sexe ou de religion. A ce titre, ils jouissent des droits civils et sont soumis à des devoirs et à des obligations.

*Article 24***Interdiction de la torture et de certaines peines**

Nul ne sera soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

*Article 25***Droit de circuler librement**

Toute personne résidant en Erythrée a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur de l'Erythrée, sous réserve des dispositions de l'article 34.

*Article 26***Liberté de conscience et de religion**

Toute personne a droit à la liberté de conscience et de religion. Ce droit implique la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, seul ou en commun, tant en public qu'en privé, par l'enseignement, les pratiques, le culte et l'accomplissement des rites.

*Article 27***Pas de discrimination au détriment d'une religion**

Aucune mesure économique, financière ou politique de caractère discriminatoire ne doit être prise au détriment d'une religion quelconque pratiquée en Erythrée.

*Article 28***Reconnaissance de la personnalité juridique des institutions religieuses**

La personnalité juridique est reconnue à toutes les catégories d'institutions religieuses et aux ordres religieux.

En conséquence, toute confession religieuse ou tout groupe de citoyens y appartenant a le droit :

a) D'établir et d'entretenir des institutions à des fins religieuses, éducatives et charitables ;

b) D'administrer ses propres affaires en matière de religion ;

c) De posséder et d'acquérir des biens meubles et immeubles ;

d) D'administrer ses biens et de conclure des contrats.

*Article 29***Enseignement religieux et culte dans les écoles publiques**

Aucun élève fréquentant un établissement d'enseignement public n'est obligé de prendre part à un enseignement religieux ou d'assister à un culte religieux dans cet établissement.

*Article 30***Libre expression des opinions**

Toute personne résidant en Erythrée a le droit d'exprimer ses opinions par quelque moyen que ce soit

(presse, parole, etc.) et de prendre connaissance des opinions exprimées par d'autres.

Article 31

Droit à l'instruction et liberté d'enseignement

1. Toute personne résidant en Erythrée a droit à l'instruction. Le gouvernement doit faire tous ses efforts pour créer des écoles et former des maîtres.

2. Le gouvernement encourage les particuliers et les associations et institutions privées, sans distinction de race, de nationalité, de religion, de sexe ou de langue, à ouvrir des écoles sous la seule condition qu'ils offrent les garanties de moralité et de capacité requises.

3. L'enseignement donné dans les écoles doit être conforme à l'esprit de la Constitution.

Article 32

Associations et sociétés

1. Toute personne résidant en Erythrée est autorisée à constituer des associations ou des sociétés à des fins licites.

2. Les sociétés ou associations jouissent des libertés fondamentales dans la mesure où leur nature le permet.

3. Ces sociétés ou associations ont la personnalité juridique.

Article 33

Protection du travail

1. Toute personne résidant en Erythrée, sans distinction de nationalité, de race, de sexe ou de religion, a droit au travail, à un salaire égal pour un travail égal, à des congés payés périodiques, à des allocations pour charges de famille, à des indemnités en cas de maladie et d'accidents du travail, et à des conditions de vie convenables et saines.

Droits syndicaux

2. Toute personne résidant en Erythrée a le droit de fonder des syndicats et d'y adhérer pour la défense de ses intérêts.

Article 34

Réglementation légale de l'usage des droits de l'homme et des libertés fondamentales

1. Les dispositions du dernier alinéa du paragraphe 7 de l'Acte fédéral s'appliquent à l'ensemble du chapitre IV du titre premier de la Constitution. Le texte de cet alinéa est le suivant :

“Seuls le respect des droits et libertés d'autrui et les exigences de l'ordre public et du bien général peuvent justifier des restrictions aux droits énoncés ci-dessus.”

2. En application des dispositions précitées, la loi peut réglementer l'usage des droits de l'homme et des libertés fondamentales sous réserve que cette réglementation n'entrave pas leur exercice normal.

Article 35

Devoirs des individus

Toute personne a le devoir de respecter la Constitution et les lois et de servir la collectivité.

CHAPITRE V. — DES DROITS SPÉCIAUX DES DIVERS ÉLÉMENTS DE LA POPULATION DE L'ERYTHRÉE

Article 36

Statut personnel

Les ressortissants de la Fédération, y compris ceux visés aux alinéas *b* et *d* du paragraphe 6 de l'Acte fédéral ainsi que les ressortissants étrangers, ont droit au respect de leurs coutumes ou de leur législation particulière concernant l'état et la capacité des personnes, le droit de la famille et le droit successoral.

Article 37

Droits réels

Aucune loi de caractère discriminatoire ne doit porter atteinte aux différents droits de propriété et aux autres droits réels, y compris ceux portant sur les terres domaniales, établis par la coutume ou la loi et exercés en Erythrée par les tribus, les divers éléments de la population et les personnes physiques ou morales.

Article 38

Langues

1. Le tigrigna et l'arabe sont les langues officielles de l'Erythrée.

2. Conformément à la pratique établie en Erythrée, les langues parlées et écrites par les divers éléments de la population peuvent être utilisées dans les rapports avec les autorités publiques ainsi qu'en matière de religion ou d'enseignement et pour tous les modes d'expression de la pensée.

TITRE II. — DE L'ASSEMBLÉE

CHAPITRE PREMIER. — COMPOSITION ET ÉLECTION DE L'ASSEMBLÉE

Article 39

Création d'une Assemblée représentant le peuple érythréen

1. Le pouvoir législatif est exercé par une Assemblée qui représente le peuple érythréen.

2. Les membres de l'Assemblée sont les représentants de l'ensemble du peuple érythréen et non de la seule circonscription qui les a élus.

Article 40

Nombre des membres de l'Assemblée

1. Le nombre des membres de l'Assemblée ne peut être inférieur à cinquante ni supérieur à soixante-dix.

2. Dans les limites prévues au paragraphe précédent, ce nombre est fixé par la loi.

Article 41

Circonscriptions électorales

1. Le territoire de l'Erythrée est divisé en circonscriptions électorales qui élisent chacune un représentant.

2. Ces circonscriptions sont constituées de telle sorte que leur population soit sensiblement égale. Les circonscriptions sont délimitées par la loi.

Article 42

Éligibilité

Sont éligibles à l'Assemblée les électeurs qui :

- a) Ont 30 ans révolus ;
- b) Justifient de trois années de résidence en Érythrée et, au cours des dix dernières années, de deux années de résidence dans la circonscription ;
- c) Ne tombent pas sous le coup d'une cause d'inéligibilité prévue par la loi ; et
- d) Ne sont pas fonctionnaires érythréens ou fédéraux, à moins qu'ils n'aient donné leur démission au moment où ils présentent leur candidature.

Article 43

Les deux modes de suffrage

1. Les membres de l'Assemblée sont élus, soit au suffrage direct, soit au suffrage indirect.
2. La loi fixe le mode de suffrage applicable dans chaque circonscription.
3. Dans le cas du suffrage direct, le vote est personnel, égal et secret.
Il est dressé à cet effet une liste des personnes qui satisfont aux conditions de l'électorat. Cette liste est périodiquement révisée.
Le mode d'établissement des listes électorales est déterminé par la loi.
4. Dans le cas du suffrage indirect, le vote a lieu au premier degré selon la coutume locale. Au second degré, il a lieu au suffrage personnel, égal et secret.

Article 44

Election au suffrage direct et élection au second degré dans le cas du suffrage indirect

1. Le candidat à l'Assemblée qui a obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés est proclamé élu.
2. Si aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue définie au paragraphe 1, un second tour de scrutin a lieu et le candidat qui obtient alors le plus grand nombre de suffrages est proclamé élu.

Article 45

Haute Commission électorale

1. Une Haute Commission électorale composée de trois personnes nommées par la Cour suprême prévue à l'article 85 est chargée de surveiller l'ensemble des opérations électorales (y compris l'établissement des listes électorales) et de prévenir ou de faire cesser les irrégularités.
2. La Haute Commission nomme dans chaque circonscription, parmi les électeurs de cette circonscription, un délégué qui agit sous son autorité.
3. Ce délégué est assisté d'une commission électorale consultative composée de membres choisis par lui parmi les électeurs de la circonscription.
Dès qu'une période électorale est proclamée ouverte conformément à la loi, chaque candidat a le droit d'être représenté au sein de la commission.
4. Les modalités d'application du présent article sont fixées par la loi.

Article 46

Contentieux des élections à l'Assemblée

1. Au début de la session qui suit les élections, l'Assemblée procède à la validation de ses membres. Elle valide en bloc tous ceux dont l'élection n'est pas contestée.
2. Chaque fois qu'une élection est contestée, l'Assemblée se prononce sur la validité de l'élection contestée, à la majorité des deux tiers des membres présents, représentant la moitié au moins des membres de l'Assemblée en exercice.
3. Le membre de l'Assemblée dont l'élection est invalidée peut, dans les trois jours qui suivent la décision de l'Assemblée, former un recours devant la Cour suprême prévue à l'article 85 ; il n'est pas admis à siéger avant que la Cour ait statué.

Article 47

Durée du mandat de l'Assemblée

1. L'Assemblée est élue pour quatre ans.
2. Les membres sortants sont rééligibles.
3. Si un siège devient vacant au cours d'une législature, il est procédé à une élection partielle. Toutefois, aucune élection partielle ne peut avoir lieu dans les six mois qui précèdent le renouvellement de l'Assemblée.

CHAPITRE II. — SESSIONS ET SÉANCES

Article 48

Sessions ordinaires

1. L'Assemblée tient chaque année deux sessions ordinaires.
2. L'Assemblée se réunit en session ordinaire à la date fixée par la loi.
Cette session dure au moins un mois.
3. L'ouverture de la deuxième session ordinaire est fixée par le Chef de l'exécutif après consultation du Président de l'Assemblée.
Cette deuxième session est consacrée principalement au vote du budget et l'Assemblée ne traite aucune autre question tant que le budget n'est pas voté. La session n'est pas close avant le vote du budget conformément à l'article 60.

4. Le Chef de l'exécutif fixe la date de clôture des sessions ordinaires après consultation du Président de l'Assemblée.

5. Le Chef de l'exécutif peut, avec l'assentiment du Président de l'Assemblée, suspendre une session pour une période n'excédant pas vingt jours.

Article 49

Sessions extraordinaires

1. Le Chef de l'exécutif peut convoquer l'Assemblée en session extraordinaire.
2. Le Chef de l'exécutif convoque l'Assemblée en session extraordinaire quand les deux tiers au moins des membres en font la demande par écrit.
3. Si l'Assemblée a été convoquée en session extraordinaire sur l'initiative du Chef de l'exécutif, elle ne peut discuter que les questions mentionnées dans la

convocation. Le Chef de l'exécutif fixe la date de la clôture de la session.

4. Si l'Assemblée a été convoquée en session extraordinaire à la demande des deux tiers au moins de ses membres, elle est maîtresse de son ordre du jour. Le Chef de l'exécutif fixe la date de la clôture de la session en accord avec le Président de l'Assemblée.

Article 50

Quorum

L'Assemblée ne peut délibérer que si les deux tiers des membres sont présents.

Article 51

Règlement de l'Assemblée

L'Assemblée adopte son propre règlement intérieur.

Article 52

Bureau de l'Assemblée

Chaque année, au début de la première session ordinaire, ou au début d'une nouvelle législature, l'Assemblée élit son bureau. Le bureau se compose d'un Président, d'un Vice-Président et des autres membres que l'Assemblée peut vouloir désigner.

CHAPITRE III. — STATUT DES MEMBRES DE L'ASSEMBLÉE

Article 53

Serment des membres de l'Assemblée

Avant d'entrer en fonctions, les membres de l'Assemblée qui ne faisaient pas partie de l'Assemblée durant la législature précédente doivent prêter serment devant le Président de l'Assemblée, selon leurs croyances et leurs coutumes personnelles. Le texte du serment est le suivant :

"Je m'engage devant Dieu Tout-Puissant" (ou une invocation conforme aux croyances et aux coutumes du membre de l'Assemblée intéressé) "à respecter la Fédération placée sous la souveraineté de la Couronne impériale, à servir loyalement l'Erythrée et à défendre sa Constitution et ses lois, à ne rechercher aucun avantage personnel dans l'accomplissement de mon mandat et à remplir consciencieusement tous les devoirs qui m'incombent."

Article 54

Immunités parlementaires

1. Les membres de l'Assemblée ne peuvent faire l'objet de poursuites pénales à l'occasion des opinions ou votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions.

2. Les membres de l'Assemblée ne peuvent être arrêtés ou poursuivis en matière pénale qu'avec l'autorisation de l'Assemblée. Ils peuvent toutefois être arrêtés en cas de flagrant délit, mais les poursuites doivent, même dans ce cas, être autorisées par l'Assemblée.

Dans l'intervalle des sessions, l'autorisation est donnée par le bureau de l'Assemblée. L'Assemblée peut ultérieurement décider d'arrêter les poursuites.

Article 55

Rémunération des membres de l'Assemblée

1. Les membres de l'Assemblée reçoivent une rémunération fixée par la loi.

2. Une augmentation de cette rémunération ne prend effet qu'après l'expiration du mandat de l'Assemblée qui l'a décidée.

CHAPITRE IV. — ATTRIBUTIONS DE L'ASSEMBLÉE

Article 56

Attributions générales de l'Assemblée

L'Assemblée vote les lois et le budget. Elle élit le Chef de l'exécutif et exerce un contrôle sur l'exécutif.

Section I. — Fonctions législatives

Article 57

Elaboration et adoption des lois

1. L'Assemblée est saisie de propositions de lois par ses membres et de projets de lois par le Chef de l'exécutif.

2. Les projets et propositions de lois sont étudiés, discutés et mis aux voix selon la procédure établie par le règlement de l'Assemblée.

Article 58

Demandes de nouvelle délibération

1. Tout projet ou proposition de loi adoptée par l'Assemblée est immédiatement transmise au Chef de l'exécutif par le Président de l'Assemblée.

Approbation des lois par le Chef de l'exécutif

2. Le Chef de l'exécutif la communique, dès qu'il l'a reçue, au Représentant de l'Empereur qui peut demander une nouvelle délibération dans les conditions prévues à l'article 14.

Publication

3. Si le Représentant de l'Empereur, usant des prérogatives prévues à l'article 14, adresse au Chef de l'exécutif une demande de nouvelle délibération, en indiquant les raisons de cette demande, l'Assemblée doit procéder à un nouveau vote. Le projet ou la proposition, pour être adoptée, doit obtenir la majorité des deux tiers.

4. Si le projet ou la proposition est adoptée à la suite d'une nouvelle délibération, conformément au paragraphe précédent, ou si le Représentant de l'Empereur n'exerce pas les prérogatives prévues à l'article 14, le Chef de l'exécutif doit, dans un délai de vingt jours à partir du vote de l'Assemblée, soit approuver le projet ou la proposition et la transmettre au Représentant de l'Empereur pour qu'il la promulgue dans un délai de cinq jours à compter de la réception, soit la renvoyer à l'Assemblée avec ses observations.

5. Si le Chef de l'exécutif renvoie le projet ou la proposition à l'Assemblée, celle-ci procède à une nouvelle délibération et à un nouveau vote. Si le projet ou la proposition est alors adoptée à la majorité des deux tiers, le Chef de l'exécutif la transmet au représentant de l'Empereur pour qu'il la promulgue dans un délai de cinq jours à compter de la réception.

6. Tout projet ou proposition de loi définitivement adoptée dans les conditions établies par le présent article et qui n'aura pas été promulguée dans le délai prévu aux alinéas 4 et 5 du présent article, entrera en vigueur après sa publication par le Chef de l'exécutif.

Section II. — Budget

Article 59

Dépôt du projet de budget par le Chef de l'exécutif

1. Le Chef de l'exécutif doit, un mois au moins avant l'ouverture de la deuxième session ordinaire de l'Assemblée, déposer un projet de budget pour l'année financière suivante.

2. Le projet de budget doit comprendre toutes les dépenses et les recettes du gouvernement de l'Erythrée pour l'année financière suivante.

Article 60

Examen et vote du budget par l'Assemblée

1. La Commission des finances de l'Assemblée examine le projet de budget déposé par l'exécutif dans le mois qui précède la deuxième session ordinaire de l'Assemblée et soumet son rapport à l'Assemblée.

2. Un débat général sur le projet de budget s'ouvre au début de la deuxième session ordinaire de l'Assemblée. Après la clôture de ce débat, le gouvernement doit, dans un délai de dix jours, présenter un projet révisé comportant les changements qu'il décide d'apporter à son projet initial à la suite des observations de l'Assemblée.

3. L'Assemblée passe ensuite à l'examen des différents postes du budget.

a) Elle vote en premier lieu le budget des dépenses, avec ou sans amendements, le crédit global affecté à chaque département exécutif étant seul mis aux voix.

L'Assemblée ne peut relever les crédits proposés dans le projet de budget, à moins de voter un relèvement équivalent des prévisions de recettes et d'avoir obtenu le consentement de l'exécutif.

b) L'Assemblée vote ensuite les prévisions de recettes chapitre par chapitre, avec ou sans amendements, chaque chapitre étant mis aux voix séparément.

4. L'ensemble du budget doit être adopté avant le début de l'année financière. Faute de quoi, le projet de budget révisé présenté par l'exécutif en application du paragraphe 2 ci-dessus est considéré comme adopté, à condition que l'exécutif ait lui-même respecté les délais fixés par l'article 59 et par le présent article.

Article 61

Les impôts et les dépenses doivent être autorisés par la loi

Aucun impôt ne peut être levé, ni aucune dépense engagée sans que la loi y autorise.

Article 62

Forme du budget

Une loi détermine la forme dans laquelle le budget doit être chaque année présenté et voté.

Article 63

Crédit spécial pour dépenses extraordinaires

1. L'Assemblée ouvre au budget un crédit spécial destiné à couvrir les dépenses extraordinaires.

2. Le montant de ce crédit spécial ne peut excéder 10 pour 100 des prévisions de dépenses.

3. A l'ouverture de la session suivante de l'Assemblée, le Chef de l'exécutif présente un rapport sur l'emploi qu'il a fait de ce crédit. L'Assemblée vote sur ce rapport.

Article 64

Comptes des années financières écoulées

1. L'exécutif doit, dans les dix-huit mois qui suivent la clôture d'une année financière, en présenter les comptes à l'Assemblée pour approbation.

2. Un contrôleur général des comptes, indépendant de l'exécutif, est élu par l'Assemblée.

3. Le contrôleur général a pour principale attribution d'examiner les comptes annuels et de soumettre à l'Assemblée, au moment de leur présentation, un rapport contenant ses observations.

4. Les conditions d'élection et les attributions du contrôleur général sont fixées par la loi.

Section III. — Election et contrôle de l'exécutif

Article 65

Election du Chef de l'exécutif

L'Assemblée élit le Chef de l'exécutif dans les conditions prévues à l'article 68.

Article 66

Contrôle de l'exécutif par l'Assemblée

1. Les membres de l'Assemblée peuvent poser des questions écrites ou de brèves questions orales à l'exécutif, lequel est tenu d'y répondre.

2. A la demande de dix membres de l'Assemblée, un débat peut être institué sur la politique de l'exécutif.

L'exécutif a la faculté d'intervenir au cours du débat et avant sa clôture.

TITRE III. — DE L'EXECUTIF

CHAPITRE PREMIER. — COMPOSITION ET NOMINATION

Article 67

Composition de l'exécutif

L'exécutif se compose du Chef de l'exécutif assisté par les Secrétaires des départements exécutifs.

Article 68

Election du Chef de l'exécutif

1. Le Chef de l'exécutif est élu par l'Assemblée au scrutin secret ; le candidat qui obtient les deux tiers des suffrages exprimés est proclamé élu. Si aucun candidat n'obtient le nombre de voix requis, le candidat qui a recueilli le moins de voix est rayé de la liste et l'Assemblée procède à un nouveau vote sur les autres candidats ; cette procédure se poursuit, s'il y a lieu, jusqu'à ce qu'un candidat ait obtenu le nombre de voix requis.

2. Seuls les citoyens érythréens âgés de 35 ans accomplis et jouissant de leurs droits politiques sont éligibles aux fonctions de Chef de l'exécutif.

3. L'Assemblée élit un Chef de l'exécutif au début de chaque nouvelle législature.

4. En cas de décès ou de démission du Chef de l'exécutif, l'Assemblée élit un successeur dans un délai

de quinze jours. Si l'Assemblée n'est pas en session, le Président de l'Assemblée la convoque en session extraordinaire.

Le Chef de l'exécutif nouvellement élu demeure en fonction jusqu'à l'expiration du mandat de son prédécesseur.

5. Le Chef de l'exécutif est rééligible.

Article 69

Nomination des Secrétaires des départements exécutifs

1. Les Secrétaires des départements exécutifs sont nommés et relevés de leurs fonctions par le Chef de l'exécutif devant lequel ils sont responsables.

2. Les Secrétaires des départements exécutifs ne peuvent être choisis que parmi les personnes qui remplissent les conditions requises pour être électeurs en Érythrée.

3. Le Chef de l'exécutif choisit les Secrétaires des départements exécutifs de façon à assurer autant que possible en son conseil une représentation équitable des principaux éléments de la population et des différentes régions du pays.

4. Le nombre et les attributions des Secrétaires des départements exécutifs sont fixés par la loi.

Article 70

Incompatibilités

Les fonctions de Chef de l'exécutif ou de Secrétaire d'un département exécutif sont incompatibles avec l'exercice de toutes autres fonctions administratives ou judiciaires.

Article 71

Suppléance du Chef de l'exécutif

Le Chef de l'exécutif, une fois élu, désigne un Secrétaire de département exécutif pour le remplacer s'il est momentanément empêché de remplir les obligations de sa charge ou, au cas où son poste deviendrait vacant, jusqu'à l'élection d'un nouveau Chef de l'exécutif.

Article 72

Serment du Chef de l'exécutif

Avant d'entrer en fonctions, le Chef de l'exécutif doit prêter serment devant l'Assemblée, en présence du Représentant de l'Empereur, selon ses croyances et ses coutumes personnelles.

Le texte du serment est le suivant :

"Je m'engage devant Dieu Tout-Puissant" (ou une invocation conforme aux croyances et aux coutumes du Chef de l'exécutif) "à respecter la Fédération placée sous la souveraineté de la Couronne impériale, à servir loyalement l'Érythrée et à défendre sa Constitution et ses lois, à rechercher le bien générale du peuple érythréen dans l'unité des habitants de l'Érythrée liés entre eux par des liens de fraternité, quelles que soient leur race, leur religion ou leur langue, et à ne rechercher aucun avantage personnel dans l'accomplissement de mon mandat."

Article 73

Serment des Secrétaires des départements exécutifs

Avant d'entrer en fonctions, les Secrétaires des départements exécutifs doivent prêter serment publiquement devant l'Assemblée, en présence du Représentant

de l'Empereur, selon leurs croyances et leurs coutumes personnelles. Le texte du serment est le suivant :

"Je m'engage devant Dieu Tout-Puissant" (ou une invocation conforme aux croyances et aux coutumes des intéressés) "à respecter loyalement la Fédération placée sous la souveraineté de la Couronne impériale, à servir loyalement l'Érythrée et à respecter sa Constitution et ses lois, à ne rechercher aucun avantage personnel dans l'accomplissement de mes fonctions et à remplir consciencieusement tous les devoirs qui m'incombent."

Article 74

Conseil des membres de l'exécutif

Le Chef de l'exécutif réunit périodiquement en conseil les Secrétaires des départements exécutifs. Ce conseil donne son avis sur la politique générale et sur toutes questions que lui soumet le Chef de l'exécutif.

Article 75

Déchéance du Chef de l'exécutif

1. Le Chef de l'exécutif n'est pas responsable des actes accomplis par lui dans l'exercice de ses fonctions, hormis le cas où il a commis une violation grave de la Constitution. Il est responsable s'il ne congédie pas les Secrétaires des départements exécutifs qui auraient commis une violation grave de la Constitution.

2. En pareil cas, le Chef de l'exécutif peut être mis en accusation par l'Assemblée à la majorité des deux tiers des membres en exercice et il est jugé par la Cour suprême prévue à l'article 85.

3. Si la Cour suprême reconnaît l'accusation fondée, elle prononce la déchéance du Chef de l'exécutif. Elle peut en outre lui interdire l'exercice de toute fonction exécutive ou de tout mandat législatif.

4. La déchéance est prononcée sans préjudice des poursuites qui peuvent être intentées au cas où les actes du Chef de l'exécutif constituent des infractions tombant sous le coup de la loi pénale.

CHAPITRE II. — ATTRIBUTIONS DE L'EXÉCUTIF

Article 76

Énumération des attributions

1. Le Chef de l'exécutif assure l'exécution de la Constitution et des lois. Il a la haute direction des départements exécutifs, des administrations et des services publics. Il préside la Commission de la fonction publique prévue à l'article 82 et procède aux nominations conformément à la Constitution et aux lois.

2. Il a la charge de la police intérieure de l'Érythrée ; il édicte à cette fin des règlements conformes à la Constitution et aux lois en vue d'assurer le maintien de l'ordre et de la sécurité publics.

3. Il convoque l'Assemblée dans les conditions prévues aux articles 48 et 49 de la Constitution.

4. Chaque année, à l'ouverture de la première session ordinaire, il rend compte à l'Assemblée de sa gestion et il lui expose la situation générale de l'Érythrée.

5. Il a le pouvoir de présenter des projets de lois. Il peut demander à l'Assemblée une nouvelle délibération

sur un projet ou une proposition de loi. Il procède à la publication des lois après leur promulgation ou dans les conditions prévues à l'article 58.

6. Il présente à l'Assemblée le projet de budget annuel et les comptes de l'année financière écoulée conformément aux articles 59, 60 et 64.

7. Il a accès à l'Assemblée et a le droit d'y prendre la parole. Il peut se faire représenter devant l'Assemblée et ses commissions par les Secrétaires des départements exécutifs.

8. Il édicte les règlements que nécessite l'application des lois.

9. Il édicte des ordonnances conformément à l'article 77.

10. Il peut limiter temporairement l'application de certaines dispositions de la Constitution conformément à l'article 78.

11. Il prend les mesures nécessaires en vue de la répression du banditisme conformément à l'article 79.

12. Les actes officiels du Chef de l'exécutif doivent être contresignés par les Secrétaires des départements exécutifs compétents.

Article 77

Pouvoir du Chef de l'exécutif d'édicter des ordonnances quand l'Assemblée n'est pas en session

1. Dans l'intervalle des sessions de l'Assemblée, le Chef de l'exécutif a le pouvoir d'édicter, en cas de besoin, des ordonnances destinées à régler toute matière relevant de la compétence du Gouvernement de l'Erythrée, à l'exception des questions traitées au chapitre IV du titre premier de la Constitution, à condition que ces ordonnances soient compatibles avec la Constitution et les lois en vigueur.

2. Ces ordonnances sont soumises à l'Assemblée qui doit les approuver ou les abroger dans le délai de deux mois à compter de l'ouverture de la session qui suit leur promulgation.

3. Si l'Assemblée ne se prononce pas dans le délai susdit, les ordonnances édictées par le Chef de l'exécutif sont réputées confirmées.

Article 78

Limitation de certaines dispositions de la Constitution en cas de circonstances exceptionnelles

1. Dans le cas de circonstances exceptionnelles mettant en danger l'ordre et la sécurité publics, l'Assemblée peut, sur la proposition du Chef de l'exécutif, voter une loi l'autorisant à apporter, dans les conditions prévues à l'article 34, des limitations temporaires aux droits énoncés au chapitre IV du titre premier de la présente Constitution.

2. L'autorisation ainsi donnée par la loi est valable pour deux mois au maximum. Elle peut, en cas de besoin, être renouvelée dans les mêmes conditions.

3. Dans l'intervalle des sessions, le Chef de l'exécutif peut, s'il y a urgence, prendre par voie d'ordonnance les mesures prévues au paragraphe 1.

En pareil cas, l'Assemblée doit être convoquée en session extraordinaire aussitôt que possible et au plus tard dans les vingt jours qui suivent la promulgation

de l'ordonnance, afin de voter une loi approuvant, modifiant ou abrogeant ladite ordonnance.

Article 79

Répression du banditisme

1. Si un banditisme organisé menace l'ordre public et la sécurité des personnes et des biens en Erythrée, le Chef de l'exécutif doit, après avoir adressé une proclamation à la population, prendre les mesures exceptionnelles nécessaires pour réprimer ce banditisme.

2. Le Chef de l'exécutif rend compte à l'Assemblée des mesures qu'il a prises.

CHAPITRE III. — DE L'ADMINISTRATION

Article 80

Conditions de nomination des fonctionnaires

Les fonctionnaires doivent être choisis en fonction de leurs aptitudes et de leurs qualités morales, sans que la race, le sexe, la religion et les opinions politiques soient une cause de faveur ou de défaveur.

Article 81

Statut des fonctionnaires

1. Le statut général des fonctionnaires de l'ordre administratif est fixé par la loi.

2. Le statut particulier des diverses catégories de fonctionnaires de l'ordre administratif est fixé par voie de règlements.

Article 82

Commission de la fonction publique

1. Il est créé une Commission de la fonction publique, présidée par le Chef de l'exécutif ou son représentant.

2. Ladite Commission nomme les fonctionnaires, décide des promotions, mutations et licenciements et prend des sanctions disciplinaires contre les fonctionnaires défaillants.

3. La loi fixera la composition, le mode de nomination des membres et les conditions de fonctionnement de cette Commission.

Article 83

Collectivités locales

1. La Constitution reconnaît l'existence de collectivités locales.

2. Les municipalités sont responsables de la gestion de leurs affaires.

3. Les autorités chargées de l'administration des villages et des tribus sont choisies au sein de ces collectivités locales.

4. La loi peut régler les conditions d'application des dispositions précédentes.

TITRE IV. — DU CONSEIL CONSULTATIF DE L'ERYTHREE

Article 84

Conseil consultatif de l'Erythrée

1. Il est institué un Conseil consultatif de l'Erythrée.

2. Le Conseil a pour fonction d'assister le Chef de l'exécutif et l'Assemblée en vue d'assurer le progrès économique et social de l'Erythrée. A cet effet il peut :

a) Dresser des plans pour la mise en valeur des ressources du pays et l'amélioration de la santé et de l'hygiène publiques ;

b) Emettre des propositions concernant les finances et le budget, l'organisation de l'administration et l'aménagement des services publics ;

c) Donner son avis sur les projets et propositions de lois soumis à l'Assemblée ;

d) A la demande du Chef de l'exécutif ou de l'Assemblée, rédiger des projets de lois, de règlements ou d'ordonnances.

3. La composition et l'organisation de ce Conseil sont fixées par la loi.

TITRE V. — DU POUVOIR JUDICIAIRE

CHAPITRE UNIQUE

Article 85

Le pouvoir judiciaire

Le pouvoir judiciaire est exercé par une Cour suprême et par les autres tribunaux qui appliquent les divers systèmes de droit en vigueur en Erythrée. L'organisation de ces tribunaux est fixée par la loi.

Article 86

Qualités requises des juges

1. Les juges sont choisis parmi les personnes jouissant de la plus haute considération morale et possédant une connaissance notoire des coutumes et des législations particulières aux divers systèmes de droit qu'ils ont à appliquer.

Serment

2. Avant d'entrer en fonctions, les juges doivent prêter serment selon leurs croyances et leurs coutumes personnelles. Le texte du serment est le suivant :

“Je jure devant Dieu Tout-Puissant” (ou invocation conforme aux croyances et aux coutumes du magistrat intéressé) “d'être le fidèle gardien de la loi et de l'appliquer avec impartialité et indépendance pour assurer le règne absolu de la justice en Erythrée.”

Indépendance du pouvoir judiciaire

3. Le pouvoir judiciaire est indépendant et doit échapper à toute influence politique. L'Assemblée et le pouvoir exécutif n'adressent ni ordre ni injonction aux juges et ils n'exercent sur eux aucune pression.

Statut des juges

4. Le statut des juges est fixé par la loi.

Article 87

Nomination des juges

1. Les juges sont nommés par le Chef de l'exécutif sur la recommandation du Président de l'Assemblée auquel une liste de candidats est soumise par un Comité composé du Président de la Cour suprême et de deux juges désignés par les membres de la Cour suprême et du tribunal ou des tribunaux de l'instance immédiatement inférieure.

2. Le Président de l'Assemblée recommande au Chef de l'exécutif deux candidats pour chaque poste à pourvoir.

3. La liste établie par le Comité prévu au paragraphe 1 doit comprendre au moins trois noms pour chaque poste à pourvoir.

Article 88

Responsabilité des juges

La responsabilité pénale et disciplinaire des juges en raison des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions est mise en jeu devant la Cour suprême prévue à l'Article 85.

Article 89

Composition de la Cour suprême

1. La Cour suprême se compose de trois juges au moins et de sept juges au plus. Sur proposition de la Cour, le nombre des juges peut être diminué ou augmenté par la loi.

2. Les juges sont nommés pour une période de sept ans renouvelable.

Article 90

Compétence de la Cour suprême

La compétence de la Cour suprême s'étend aux matières suivantes :

1. Appels en dernière instance sur des points de droit contre des jugements définitifs et, dans les cas prévus par la loi, appels en dernière instance sur des points de droit et de fait.

2. Conflits de juridiction entre les tribunaux.

Lorsqu'une affaire soulève un conflit de juridiction, la procédure est suspendue et la question est portée devant la Cour suprême, qui détermine la juridiction compétente.

3. Conflits concernant la constitutionnalité des lois et des ordonnances.

Dans le cas où l'inconstitutionnalité d'une loi ou ordonnance est invoquée devant un tribunal, la procédure est suspendue et la question est portée devant la Cour suprême, qui décide si ladite loi ou ordonnance est conforme à la Constitution.

4. Actions dirigées contre les actes administratifs du Gouvernement ou d'autres personnes de droit public, à moins que la loi n'ait institué des tribunaux pour connaître des affaires de cet ordre.

5. Responsabilité pénale et disciplinaire des juges, conformément à l'article 88.

6. Responsabilité du Chef de l'exécutif, conformément à l'article 75.

TITRE VI. — DES AMENDEMENTS A LA CONSTITUTION

CHAPITRE UNIQUE

Article 91

Respect de l'Acte fédéral et des principes du gouvernement démocratique

1. L'Assemblée ne peut, par voie d'amendement, introduire dans la Constitution aucune disposition qui ne soit en harmonie avec l'Acte fédéral.

2. L'article 16 de la Constitution, aux termes duquel la Constitution de l'Erythrée est fondée sur les principes du gouvernement démocratique, ne peut faire l'objet d'amendements.

Article 92

Amendements à la Constitution

1. Les amendements à la Constitution doivent être présentés par écrit, soit par le Chef de l'exécutif, soit par un nombre de membres de l'Assemblée égal au quart du total des membres de celle-ci.

2. Un délai de vingt jours doit s'écouler entre le dépôt d'un amendement et l'ouverture de la discussion à l'Assemblée.

Article 93

Conditions d'adoption des amendements

1. Tout amendement voté à la majorité des trois quarts des membres de l'Assemblée est déclaré adopté.

2. Tout amendement voté au cours de deux législatures consécutives, à la majorité des deux tiers des membres présents et votants ou à la majorité absolue des membres en exercice, est déclaré adopté.

Entrée en vigueur des amendements

3. Les amendements à la Constitution adoptés par l'Assemblée, dans les conditions prévues aux paragraphes précédents, entrent en vigueur après leur ratification par l'Empereur, Souverain de la Fédération.

TITRE VII. — DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Article 94

Entrée en vigueur de la Constitution

1. La présente Constitution entrera en vigueur après ratification de l'Acte fédéral par l'Empereur d'Ethiopie et lorsqu'elle aura été approuvée par le Commissaire des Nations Unies, adoptée par l'Assemblée érythréenne et ratifiée par l'Empereur d'Ethiopie.

2. Jusqu'au moment où la transmission des pouvoirs au Gouvernement érythréen sera effectuée, l'Autorité chargée de l'administration continuera à diriger les affaires de l'Erythrée.

Article 95

Lois d'application de la Constitution

1. Les lois d'application de la présente Constitution, que l'Assemblée érythréenne, convoquée par l'Autorité chargée de l'administration, aura adoptées, entreront en vigueur en même temps que la Constitution.

2. Ces lois d'application doivent être strictement conformes aux principes et aux dispositions de la Constitution.

Article 96

Maintien en vigueur de la législation lors de la mise en application de la Constitution

1. Les lois et règlements en vigueur à la date du 1er avril 1941 qui n'auront pas été abrogés par l'Autorité chargée de l'administration depuis cette date, ainsi que les lois et règlements édictés par ladite Autorité, resteront en vigueur tant qu'ils n'auront pas été abrogés et dans la mesure où ils n'auront pas été amendés.

2. En cas de contradiction entre ces lois et règlements et la présente Constitution, celle-ci prévaut, conformément au paragraphe 3 de l'article 90.

Article 97

Respect des obligations contractées pour l'Erythrée

1. Les obligations de tout ordre régulièrement contractées par les autorités qui ont administré l'Erythrée jusqu'à la date d'entrée en vigueur de la Constitution resteront valides pour le Gouvernement de l'Erythrée et devront être respectées, pourvu qu'elles se rapportent à des matières qui relèvent de la compétence de l'Erythrée.

2. A compter de la date d'entrée en vigueur de la Constitution, tout engagement régulièrement conclu par le Comité exécutif créé par l'Autorité chargée de l'administration avant l'entrée en vigueur de la Constitution restera valide et devra être respecté.

3. Les dispositions du paragraphe 1 ne s'appliquent pas aux obligations auxquelles ont mis fin le Traité de paix avec l'Italie du 10 février 1947 ou la résolution adoptée le 29 janvier 1952 par l'Assemblée générale des Nations Unies.

Article 98

Maintien des fonctionnaires à leur poste

Seront maintenus à leur poste les fonctionnaires de l'ordre administratif et judiciaire possédant ou non la nationalité fédérale qui seront en fonctions lors de l'entrée en vigueur de la Constitution. Ils ne pourront être licenciés que moyennant un préavis de trois mois.

Article 99

Durée du mandat de la première Assemblée

L'Assemblée chargée d'adopter la Constitution exercera pendant une période de quatre ans après l'entrée en vigueur de la Constitution les pouvoirs dont la Constitution a investi l'Assemblée.