

RÉPÉTITIONS ÉCRITES  
Pour la Préparation de tous les  
EXAMENS DE DROIT

1934-1935

DIPLOME D'ÉTUDES SUPERIEURES  
DROIT PUBLIC

REPETITIONS ECRITES

DE

Principes du Droit Public

rédigées d'après le Cours et avec l'autorisation

de

M. JOSEPH BARTHÉLEMY

Membre de l'Institut  
Professeur à la Faculté de Droit de Paris

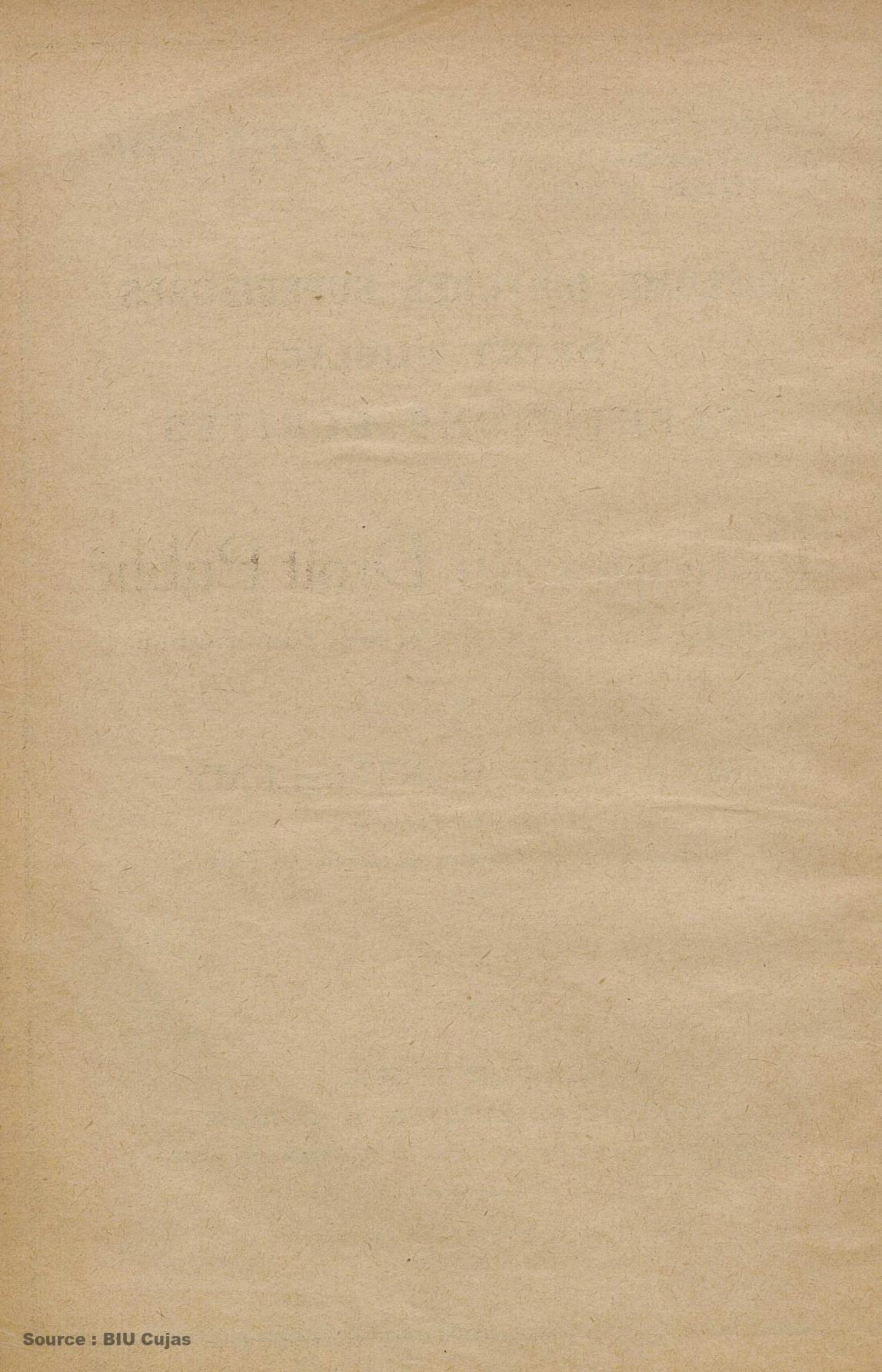
181



" LES COURS DE DROIT "  
RÉPÉTITIONS ECRITES & ORALES  
RÉSUMES — PRÉPARATION A L'EXAMEN ECRIT

3, Place de la Sorbonne (au premier)  
— PARIS —





## PRINCIPES DU DROIT PUBLIC.

(Doctorat)

## INTRODUCTION

La réforme de l'Etat.

Définition de la crise - En quoi consiste la crise?

La crise s'oppose à l'état normal; par conséquent, qui veut comprendre la crise doit avoir une conception nette de l'état normal.

Pour étudier la crise de la démocratie, il faut donc avoir une conception nette et précise de la démocratie. Si l'on pêche contre cette règle élémentaire de méthode, on risque de confondre la crise de la démocratie avec la crise d'une forme de la démocratie, avec, par exemple, la crise de la démocratie représentative ou parlementaire, ce qui n'est pas tout à fait la même chose.

Qu'est-ce donc que la démocratie ?

La démocratie, a-t-on dit, est ce régime dans lequel on essaie de faire croire au peuple qu'il se gou-

Qu'est-ce que  
la démocratie?

verne lui-même.

La dictature serait un régime dans lequel un homme essaie de faire croire au peuple qu'il est gouverné.

Il y a peut-être beaucoup de sagesse profonde dans cette boutade, mais tout de même nous ne pouvons pas l'accepter comme une définition : "omnis definitio pericolosa". Toute définition est dangereuse, et Waldeck-Rousseau s'abrita derrière cette constatation classique de la scholastique pour refuser de définir la congrégation dans une loi consacrée à la congrégation. Mais ici, un élémentaire devoir de probité intellectuelle nous interdit de nous servir de cette échappatoire. La difficulté de la définition éclate cependant précisément dans notre domaine, celui des sciences morales ou politiques, où les frontières sont souvent si singulièrement mouvantes, au gré des besoins ou des vents politiques. On peut entendre le fondateur du régime hitlérien se poser, tantôt en antéchrist de la démocratie, tantôt au contraire se présenter comme le plus fidèle sectateur et le plus strict serviteur des principes véritables de la démocratie. Au début, Hitler répétant d'ailleurs des déclarations de Mussolini dit : " Nous repoussons la démocratie, nous apportons au monde un évangile nouveau, nous voulons prendre dans le monde, avec des principes nouveaux, la place qu'avait prise la Révolution française avec le démon libéralisme de 1789. Nous repudions la doctrine de la souveraineté populaire, notre conception politique est conçue d'une façon organique et est par suite l'antithèse même des idées démocratiques libérales. Croyant à l'autorité du chef, à la valeur de la personnalité, nous sommes partisans d'un état d'autorité vraiment souverain, dominant toutes les forces de la nation, les coordonnant, en faisant une masse compacte, et les dirigeant vers les buts supérieurs de la vie nationale et en même temps restant toujours en contact avec les masses, etc...."

Mais maintenant, après ces divers plébiscites, M. Goebbels parlant au nom d'Hitler dit : " il n'y a pas de pays plus démocrate que nous. Quel est le pays qui a si souvent consulté le peuple au cours de ces dernières années ?".

L'absolu doit être banni du domaine politique. Certains axiomes comme celui de la ligne droite, plus court chemin d'un point à un autre, sont sans valeur dans la science politique. La ligne droite n'est pas toujours le plus court chemin d'un point à un autre. Certains raisonnement comme le raisonnement " de deux choses l'une ", " ou bien, ou bien ", aboutit en matière constitutionnelle et politique à de folles ab-

surdités. Si vous discutez avec quelqu'un sur le régime parlementaire et que celui-ci vous dise : " ou bien ceci, ou bien cela" Dites lui: " je ne discute plus, parce que si vous apportez ici les raisonnements purement logiques et mathématiques, c'est que vous ne comprenez pas le régime parlementaire avec toute sa complexité".

Dans la science politique, une définition, un programme, une doctrine politique ne peuvent exprimer que des tendances. On est libéral, cela ne veut pas dire qu'on exclut mathématiquement toutes les interventions de l'Etat, cela signifie simplement qu'on tend à interdire les interventions de l'Etat, si ces interventions ne sont pas absolument inévitables. Par conséquent, les définitions politiques n'expriment donc jamais que des tendances.

Sous toutes ces réserves, nous pouvons admettre cette définition essentiellement provisoire de la démocratie : la démocratie est ce régime dans lequel le plus grand nombre possible des membres du groupe, participe de la façon la plus directe possible à la gestion des intérêts communs.

Si nous admettons l'universalité du suffrage au sens mathématique et logique, faisons voter l'enfant au berceau et les forçats au bagne. Nous sentons que nous ne pouvons pas avoir l'universalité du suffrage avec ce régime. Nous savons aussi que ce n'est pas le peuple de France, qui peut nommer un cantonnier, et qu'il faudra qu'il y ait des gens qui feront ces nominations à sa place.

" S'il y avait un peuple de dieux, écrit Rousseau il se gouvernerait démocratiquement". Rousseau est l'apôtre de la démocratie directe. Il est vrai que dans Rousseau il y a aussi la condamnation de la démocratie, l'apologie de la démocratie, l'éloge de la liberté, la théorie du despote le plus affreux avec la religion civile imposée aux citoyens, l'éternité des peines, la récompense éternelle des bons, etc... Rousseau ajoutait d'ailleurs en toute tranquillité : " vous n'êtes pas obligés de croire, mais si vous ne croyez pas, vous êtes banni, non point comme incroyant, mais comme insociable". Avec de pareilles théories, on peut aller loin.

Dans cette phrase " s'il y avait un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement, " le philosophe de Genève indiquait qu'il y a une conception rigoureusement logique et absolue de la démocratie, qui est pratiquement irréalisable, qui n'est pas faite pour les hommes et que les hommes doivent se contenir de quelques degrés plus ou moins élevés dans l'échelle qui conduit à cet idéal. Dès lors, et afin d'é-

viter des erreurs, nous devons nous demander si ce que nous appelons crise de la démocratie n'est pas seulement le déplacement de l'humanité sur ces échelons. Le peuple n'est pas formé de dieux, mais d'êtres humains, et il y a parmi ces humains des incapables et des indignes, ceux-ci ne sont pas admis au gouvernement de la cité. Voilà une première brèche intellectuelle à la condition absolue de la démocratie. Par cette brèche peuvent passer des restrictions, dont la sévérité varie à l'infini : enfants en nourrice, criminels, pauvres, assistés, illettrés, non-contribuables, jeunes hommes non majeurs, toutes les femmes. De sorte que nous sommes condamnés à une définition négative de l'universalité du suffrage. Le suffrage est universel, lorsque l'admission aux urnes n'est pas subordonnée à des conditions de fortune ou de naissance, ou même d'incapacité.

Voici, dans cet ordre d'idées un problème troublant pour l'homme de science et de bonne foi. Un pays, l'Allemagne, où tous les êtres raisonnables, hommes ou femmes sont appelés fréquemment à faire connaître leur opinion sur la gestion des intérêts collectifs; n'est-il pas plus démocratique que le pays voisin, où les femmes même les plus instruites, sont exclues de la cité, où le gouvernement est réservé aux hommes même les plus illettrés et les plus incapables.

Hitler s'adressant au peuple allemand lui dit : " Veux-tu homme allemand et toi, femme allemande, la continuation du pouvoir d'Hitler, approuves-tu ? ... etc".

La question est troublante, on ne la résout pas en un tour de main, et la clé de ce problème est dans la définition du second élément de la démocratie : la démocratie suppose d'abord le nombre, ensuite, elle réclame la manière.

Comment le plus grand nombre possible va-t-il participer à la gestion des affaires publiques ? Voilà que nous touchons au grand problème de la démocratie des choses et de la démocratie des personnes. La démocratie existe-t-elle vraiment lorsque les citoyens ne sont jamais appelés et ne peuvent jamais être appelés à prendre par eux mêmes une décision sur un problème d'intérêt public ? La démocratie est-elle satisfait lorsque, à des intervalles plus ou moins longs (et la dimension des intervalles intéresse aussi la démocratie : plus un gouvernement est démocratique, plus souvent il consulte le peuple), les citoyens sont périodiquement appelés à abdiquer entre les mains d'individus, qui décideront à leur place ?

Par conséquent, est-ce que la France est plus démocratique que les pays où les peuples disent : " oui

La démocratie suppose le nombre. La démocratie des personnes.

"je veux ceci ou cela" alors qu'en France les citoyens sont seulement admis à abdiquer périodiquement leur souveraineté dans les mains d'individus ?

Il est un autre problème que l'on ne peut ici que poser et sur lequel nous reviendrons : qu'est-ce que ce souverain auquel on rend perpétuellement des hommages solennels, et qui répond différemment suivant les manières diverses, dont il est interrogé ? Car c'est au fond dans ces termes que se pose la question de la réforme électorale. Si vous interrogez le peuple avec le scrutin uninominal à deux tours, vous avez une réponse. Si vous l'interrogez, avec le scrutin uninominal à un tour, comme en Angleterre, vous avez une réponse différente; avec le scrutin de liste vous avez encore une réponse différente; avec le scrutin proportionnaliste, vous avez enfin une réponse différente de toutes les autres.

Par conséquent, on voit que le problème de la démocratie n'est pas si simple que cela paraît, c'est un problème extrêmement complexe, il est évident que la démocratie purement représentative, telle que nous l'avons en France, est plus éloignée de l'idéal logique que la démocratie pure, telle qu'elle fonctionne encore dans certains pays comme quelques petits cantons suisses, ou même que la démocratie semi-directe avec référendum, telle qu'elle fonctionne dans les Etats particuliers de l'Amérique du Nord, dans la Suisse entière et pratiquement dans l'Allemagne d'Hitler; mais en pratique, la démocratie semi-directe, qui se traduit dans le plébiscite ou le référendum (c'est alors qu'intervient un élément essentiel), n'existe vraiment que si les citoyens sont appelés à se prononcer :

1<sup>e</sup>) librement,

2<sup>e</sup>) sur des éventualités,

et non pas aveuglément et sur des faits accomplis.

Dans l'Allemagne hitlérienne, nous avons une apparence de démocratie, qui séduit, mais aussitôt, nous nous apercevons que les citoyens ne sont pas complètement libres, qu'ils ne sont pas consultés sur des éventualités, mais on leur dit : "M'approuvez-vous d'avoir fait ceci ou cela".

La différence est très considérable et c'est un point sur lequel je reviendrai.

Continuons cependant l'analyse des éléments de la démocratie des personnes. Il n'y a démocratie que si ceux qui sont chargés par la masse de la gestion des affaires publiques sont librement désignés par cette masse elle-même. Donc la démocratie exclut l'hérité, elle exclut aussi le système de la sélection des chefs. Ce dernier système est celui de l'Allemagne,

La démocratie exclut l'hérité et la sélection des chefs.

c'est-à-dire, il y a des hommes qui devraient avoir une étoile au front et qui sont désignés pour diriger les autres par un pouvoir supérieur et que nous ne connaissons pas.

La démocratie exclut l'hérédité; mais cette proposition nous amène en présence du fait anglais, modèle de quelques autres faits analogues, de plus en plus rares d'ailleurs, du fait français de la constitution du 3 septembre 1791, constitution démocratique, qui affirmait la souveraineté du peuple et qui en même temps conservait Louis XVI.

L'Angleterre, supporte bien, malgré la démocratie: 1°) le caractère héréditaire du roi. 2°) la Chambre des Lords, également héréditaire, et pourtant, même si Tocqueville ne nous l'avait pas dit, nous sentons bien que le peuple anglais est plus démocrate que d'autres pays, qui cependant ont exclu l'hérédité. Il faut tout de même mieux vivre en Angleterre que dans l'Allemagne d'Hitler ou dans la Russie des Soviets, qui ont exclu l'hérédité.

Comment les Anglais se sont-ils accommodés de cette contradiction? Ils ne se sont pas préoccupés de logique, c'est quelquefois une infériorité pour eux, mais aussi une grande supériorité. La logique n'a pas pour eux l'importance qu'elle a pour nos cerveaux latins; vous le verrez lorsque vous aurez affaire dans la pratique avec des anglais, au point de vue juridique. Les cerveaux anglais et les cerveaux français sont co-im-pénétrables au point de vue de la logique juridique. Cette logique permettra de discuter avec les Italiens, avec les Allemands, mais pas avec un Anglais.

Les Anglais s'accommodeent de la contradiction sans essayer de faire la théorie de cette contradiction. Dernièrement, a paru la traduction d'un petit livre anglais dont je vous recommande la lecture, livre de M. Amos sur la constitution anglaise, qui a été traduit en français par un de nos meilleurs candidats d'agrégation, fils de mon collègue M. de la Pradelle, avec une préface de M. Joseph Barthélémy. C'est un tout petit livre sur la constitution anglaise, qui semblerait presque écrit par un Français si à certains moments on n'avait de la peine à suivre. D'ailleurs, chose extraordinaire pour un Anglais, M. Amos est licencié en droit de cette Faculté, c'est peut-être pour cela que ce livre est plus lisible pour nous Français.

Les derniers mots de ce livre sont : "la pensée politique anglaise est une religion sans dogme".

Les Anglais ne se demandent pas s'il y a la souveraineté du peuple, cela n'a pas d'importance pour eux; ils ne se demandent pas s'il y a une séparation des pou-

voirs : ils savent qu'il y a une Chambre des Communes élue de telle façon, qu'il y a un roi qu'ils tiennent de l'Histoire et ils le laissent là. On permet à ce roi de dire : "mon peuple", à condition qu'il ne gouverne pas; de dire "mon armée", à condition qu'il ne la commande pas, etc...

Au contraire, la révolution française a eu l'imprudence de commencer par proclamer des dogmes et ensuite elle a essayé de les adapter sur les réalités, ou au contraire de modifier les réalités suivant les dogmes.

La Constituante de 1789 commence par proclamer la souveraineté du peuple; il en résulte que le suffrage devrait être universel et cependant la constitution du 3 Septembre 1791 établit un régime fondé sur l'argent. La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen affirme "le peuple est souverain". "Nul corps, nulle autorité qui n'en émane expressément". Mais cette déclaration ajoute : "Nous conservons le roi" "la Constitution française est représentative : les représentants sont le corps législatif et le roi". Mais cela ne trompe personne, le roi c'est toujours Louis XVI.

Quoiqu'il en soit, la démocratie suppose une participation active du peuple au gouvernement. La formule de la démocratie est : "tout par le peuple". Au contraire certains, et notamment les organes du fascisme prétendent justifier le caractère démocratique de leur gouvernement par ses bienfaits et par l'observation de la règle "Tout pour le peuple". Nous repousserons la démocratie politique "tout par le peuple" afin de pouvoir faire triompher la démocratie sociale "tout pour le peuple"; et alors dans ce second système, le peuple sera soigné comme un bétail de choix dans une étable.

Or la démocratie entend se donner à elle-même ses propres bienfaits; par conséquent, dans la doctrine démocratique, il y a un élément spiritualiste. Cette participation du peuple doit être expresse, la démocratie ne saurait se satisfaire d'une adhésion tacite, d'une acceptation silencieuse, d'une résignation. Toute collaboration du peuple ne crée pas la démocratie, parce qu'il est trop évident qu'au cours des siècles le Tsar de Russie n'aurait pu faire sentir son despotisme sur ce peuple formidable sans un certain consentement de ce peuple, s'il avait refusé d'obéir. Nous ne pouvons pas admettre que la résignation des peuples soit une forme de la démocratie,

Dans une démocratie l'adhésion du peuple doit être expresse.

nous voulons autre chose, s'il en était autrement toutes les dictatures pourraient se qualifier de démocratie.

Les dictateurs modernes parlent sans cesse et ils emploient pour répandre leur pensée tous les moyens de diffusion que la science met à leur disposition. Les dictateurs multiplient les réunions, les manifestations, les solennités où les foules les acclament et répètent à l'infini le geste ou le cri convenu de la soumission.

Au contraire, le chef couronné de la démocratie anglaise, le roi d'Angleterre parle peu, il parle dix minutes par an et le reste du temps il se promène ou il chasse. Or, si les dictateurs multiplient les conversations avec leurs peuples, c'est qu'ils sentent des résistances. Donc, les dictateurs cherchent l'adhésion de la masse par tous les moyens possibles; ils sentent qu'ils ne peuvent vivre qu'avec cette adhésion et ils parlent pour vaincre des résistances, qui ne s'expriment pas, qui n'osent pas s'exprimer, mais que les dictateurs devinent.

La dictature est donc un dialogue à deux personnes, mais avec un personnage muet : le peuple, qui ne répond jamais.

On comprend facilement que cette forme fruste de l'adhésion, qui est de ne pas se révolter, ne peut pas satisfaire la démocratie. Le principe de la démocratie c'est que chaque individu participe d'une manière égale à la gestion des intérêts collectifs. La démocratie part donc du respect de l'homme et de sa dignité.

**La démocratie est individualiste**; au contraire les régimes anti-démocratiques partent de l'Etat et considèrent que les individus ne comptent pas ou comptent peu. La démocratie est individualiste dans ce sens que la démocratie est chrétienne. Le catéchisme apprend l'éminente dignité de l'homme et on voit dans ce point l'origine de cette insurrection du spirituel qui est le drame actuel de l'Allemagne, parce qu'en somme l'Allemagne hitlérienne n'a trouvé de résistance ouverte et avouée que dans les forces religieuses, qui n'ont pas voulu s'assujettir.

La démocratie suppose la notion d'Etat; tous les individus d'un même groupe national habitant un territoire soumis à la même autorité constituent un Etat. Voilà la conception démocratique de l'Etat. Son but a été défini de façon assez heureuse et qu'on peut accepter provisoirement dans le préambule de la constitution des Etats Unis d'Amérique, dite de Philadelphie, promulguée le 17 Septembre 1787 : "Nous le peu-

**La démocratie est individualiste.**

**Elle suppose la notion d'Etat.**

ple des Etats-Unis, afin de former une union plus parfaite, d'établir la justice, d'assurer la tranquillité intérieure, de pourvoir à la défense commune, d'accroître le bien-être général et d'assurer à nous-mêmes et à nos descendants les bienfaits de la liberté, décrétons et établissons la présente constitution".

A la conception démocratique de l'Etat, s'oppose l'idée ancienne de la tribu. La tribu ne comprend, dans les limites territoriales, que les individus d'une même race; par conséquent, dans la tribu ne sont pas pleinement admis des individus qui cependant font juridiquement partie de la communauté par l'allégeance de nationalité et qui sont soumis à l'autorité politique s'exerçant sur le territoire. C'est la conception fondamentale de l'hitlérisme. La tribu allemande va exclure les non aryens, pratiquement les israélites. Mais par contre, la tribu comprend les individus de la race, par dessus les frontières. Les circonstances ont pu amener une partie du peuple allemand sur le territoire juridique de l'Autriche, une autre partie sur le territoire qualifié de tchéco-slovaque, une autre partie sur le territoire soumis à la domination française.

La notion dominante de tribu dans les doctrines hitlériennes.

Les idées qui sont à la base des conceptions actuelles de l'hitlérisme sont, constate le professeur Raymond Moley, aussi vieilles que les casques à cornes des Vikings (. Dans la revue américaine Today du 31 Mars 1934. Cette étude du professeur Raymond Moley sert de préface à une série d'articles de M. Samuel Duff Mc Coy sur la propagande des nazis en Amérique).

1° L'Etat se compose d'Allemands de même sang, de même religion, de même lignée, tous les autres sont des étrangers, et à ce titre d'étrangers, ils sont aussi des ennemis. A l'intérieur de cet Etat tribu, qui n'a pas d'autre ciment d'unité que le sang, toutes les divergences individuelles doivent disparaître.

2° l'Etat est la seule source d'obligations civiles et morales; il est supérieur à tous les autres groupes et à tous les autres genres de vie.

Au contraire, l'Etat démocratique se superpose aux groupes, mais ne les supprime pas. Il doit respecter la famille, les groupes religieux, les libertés, toutes les forces du pays.

3° L'Etat tribu standardise toutes les activités intellectuelles et culturelles; il supprime la liberté de la presse; il se sert de la presse, de la radio, uniquement pour protéger ses propres idées. Il a des universités, mais uniquement afin de protéger les formes primitives des connaissances qu'il a

fait siennes; ce ne sont pas des centres scientifiques, il enseigne à des citoyens jeunes et vieux, mais surtout à la jeunesse des écoles que l'individu ne compte pas, l'individu n'est autre chose que le grain de sable, qui sert à construire l'édifice du grand Etat tribu.

4° La justice a pour objet d'imposer aux citoyens la volonté du chef de l'Etat. Les services judiciaires n'ont pas pour objet de protéger, de faire régner la justice, mais d'imposer la volonté du chef.

5° Les groupes religieux, les syndicats, tous les groupements, jusqu'aux groupements sportifs doivent être engloutis par cet Etat tribu. Les croyances religieuses sont assujetties à cette espèce de conception barbare qu'est l'Etat tribu.

Ce n'est pas seulement la religion juive, qui a été traquée par l'Etat hitlérien, mais encore si Hitler avait pu, il aurait supprimé dans la mesure où il aurait pu l'église catholique et l'église protestante pour n'avoir qu'une église hitlérienne. Les dieux de la tribu ne supportent pas les dieux étrangers et notamment le Dieu Chrétien.

6° Cet Etat tribu ne se contente pas d'établir et de maintenir la discipline au sein de la tribu elle-même. Ses idées sont universelles et ses visées sont internationales. C'est la doctrine de "Mein Kampf".

L'Etat tribu a des aspirations à la suprématie, la guerre en est l'instrument. On lit dans "Mein Kampf" : "il est donc nécessaire où que cela puisse nous mener, d'avoir recours à la guerre si on désire vraiment arriver au pacifisme. Au vrai, l'idée humaine et positive sera peut-être excellente, le jour où l'homme supérieur (?) à tous les autres aura tout d'abord conquis et subjugué le monde au point de devenir le seul maître de l'univers. D'abord le combat, et après, peut-être, le pacifisme".

C'est tout de même le chef puissant de l'Allemagne, qui a écrit ces lignes inquiétantes.

C'est de ces doctrines qu'est nourrie l'âme de la jeunesse allemande. Trop de jeunes allemands pensent que la guerre est nécessaire pour assurer à l'Allemagne la place qu'elle doit avoir dans le monde, à la tête du monde.

7° Pour assurer la suprématie de cette philosophie, sur ce que ses partisans appelleraient la conception irrémédiablement inadéquate de la démocratie, afin d'assurer la doctrine allemande, la doctrine d'Hitler, tous les moyens sont bons : propagande, altération de la vérité, invasion des autres pays par des insinuations subtiles, il n'y a qu'une chose qui importe

L'Etat démocratique doit être équilibré.

te : que le but mondial se trouve à la longue réalisé, c'est-à-dire que le peuple allemand soit enfin, comme dit "Mein Kampf" le maître de l'univers.

La définition donnée de la démocratie est insuffisante; l'Etat démocratique doit vivre dans une atmosphère de liberté; par conséquent l'Etat démocratique est celui dans lequel le plus grand nombre possible de citoyens participent le plus directement possible et dans une atmosphère suffisante de liberté à la gestion des affaires publiques.

Il apparaît immédiatement que l'Etat démocratique doit être équilibré; c'est par là qu'il est difficile. Il y a trop de théoriciens, qui aspirent à l'immobilité, à la statistique, alors que dans la vie publique nous avons le mouvement continu, l'instabilité, la recherche de l'équilibre.

Royer-Collard a dit : "le régime représentatif n'est pas une tente pour le repos". Il faut toujours lutter, la vie est une lutte perpétuelle contre la mort.

A l'heure actuelle, les hommes sont encore à la recherche de cette stabilisation, de cette cristallisation, qui supprime la lutte. Par exemple, un certain nombre de représentants des grands intérêts, de la grande industrie se tournent avec sympathie du côté du corporatisme, parce qu'ils pensent qu'avec le corporatisme leur situation sera stabilisée, ils ont des usines, une clientèle, et ils ont fait un effort qui ne sera pas perdu grâce au corporatisme, qu'ainsi d'autres usines ne viendront pas s'installer à côté des leurs pour leur faire concurrence.

Donc l'Etat démocratique est un équilibre entre l'Etat et l'individu, entre l'autorité et la liberté, et si nous nous plaçons à un point de vue plus large, qui comprendra le domaine économique entre l'étatisme et le libéralisme. Par conséquent, encore une fois, nous constatons qu'en matière politique comme en matière économique, il n'y a pas de doctrine absolue, nous ne pouvons rencontrer que des tendances.

Qu'est-ce donc que la liberté ? C'est Rivarol, qui a dit : "il nous manque une bonne définition de la liberté". Je crois que cette définition nous manquera toujours. Je n'ai pas la prétention de vous la donner, mais nous pouvons en avoir des éléments dans cette recherche.

D'ailleurs, il faut bien reconnaître que la vie se passe de définitions; ce sont les théoriciens, les professeurs, les doctrinaires, qui cherchent des définitions, mais dans la vie, on n'en a pas besoin, et le peuple qui, par excellence, se passe de définitions.

La liberté.

c'est le peuple anglais. On vit, on ne cherche pas à savoir pourquoi ni comment on vit dans telle ou telle situation.

On a dit que la liberté c'est le règne de la loi. Il y a eu, il y a 2 ans, une réunion d'un de ces organismes intellectuels innombrables, qui pullulent à l'heure actuelle et qui s'appelle "Le Centre International de Synthèse" où on a essayé de définir ce qu'est la liberté. Il y a un numéro de ce bulletin consacré à cette définition. On a repris une très ancienne notion, à savoir que la liberté serait le règne de la loi. Montesquieu a exprimé cette idée d'une façon très nette : "la liberté est le droit de faire ce que la loi permet". Avant lui, Bossuet avait dit : "Sous le nom de liberté, les Romains figuraient avec les Grecs un état où personne ne fût sujet que de la loi et où la loi fût plus puissante que les hommes".

Pas de liberté sans séparation des pouvoirs.

Dans cette affirmation de Montesquieu et dans ces conceptions de l'antiquité grecque ou latine que rappelait Bossuet, il y a une part de vérité, mais il n'y a pas la vérité totale. Il y a une grande part de vérité en ce sens que sans le règne de la loi il n'y a pas de liberté, mais si la loi n'est pas la règle de tous, gouvernants comme gouvernés, évidemment il n'y a pas de liberté.

Le règne de la loi, principe de la légalité, c'est la base, la pièce essentielle de tout édifice libéral. On comprend que dans ce terme de "loi" nous supposons déjà sous-entendu la séparation des pouvoirs ; si le pouvoir exécutif n'est pas soumis à la loi, il n'y a pas de liberté.

Si par exemple un agent de police fait la loi, prononce la condamnation et l'exécute, toute l'opération se résument en un coup de revolver donné dans la nuque, comme cela a eu lieu dans certains pays, à certaines époques, il n'y a pas séparation des pouvoirs, il n'y a pas de liberté.

C'est ce qui se passe chez les Soviets : un agent de police fait la loi, prononce la condamnation et exécute le jugement. Donc pas de liberté sans séparation des pouvoirs.

Le contrôle de la constitutionnalité des lois aux Etats-Unis.

Nous ne saurions trop exagérer la valeur de cette notion de règne de la loi dans le droit public anglais et dans le droit public américain ; c'est la notion que l'on met en tête, c'est la garantie suprême des citoyens. Ce règne de la loi aux Etats-Unis a été organisé jusqu'à la superlégalité constitutionnelle, puisque à son tour la loi elle-même doit être soumise à la règle suprême de la constitution et que toutes

les lois qui ne seraient pas conformes à la constitution ne pourraient pas être appliquées.

Aux Etats-Unis, chaque juridiction d'un degré quelconque (pas seulement la Cour Suprême comme on le croit en France dans les milieux politiques) appelée à appliquer une loi à un cas déterminé est obligée de se demander : "est-ce que cette loi dont on me demande l'application est conforme à la constitution ?"

Par conséquent, aux Etats-Unis nous avons le règne de la loi organisé d'une façon tout à fait remarquable, parce que les Américains attachent plus d'importance à ce système de contrôle de la constitutionnalité de la loi qu'au régime parlementaire dans d'autres pays.

Mais le respect de la loi, le règne de la légalité ne suffit pas à assurer la liberté, car la loi peut être oppressive, elle peut être anti-libérale, elle peut supprimer la liberté; par conséquent le règne de la loi ce n'est pas encore la liberté.

Insuffisance  
de la définition de la liberté dans la Déclaration des Droits de 1789.

Si nous consultons les hommes de la Révolution, ils nous répondent par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, votée au mois d'août 1789, qui sert de préambule à la constitution du 3 Septembre 1791. On y trouve des principes absolus. Or, l'absolu n'est pas de ce monde, il est dangereux et nous en faisons tous les jours la très douleureuse expérience. Nos instituteurs, qui s'en vont en Algérie, dans nos colonies d'Indochine, enseignent comme un catéchisme la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, en tête de laquelle il y a : "les hommes naissent et meurent libres et égaux en droit". Il faut alors expliquer aux indigènes d'Algérie et d'Indochine et de toutes nos colonies : "C'est vrai, les hommes naissent et meurent libres et égaux en droits, mais vous n'êtes pas nés libres et égaux en droits avec nous". C'est tout le drame de la colonisation, qui ne peut se justifier que par les services éminents rendus par l'Etat colonisateur.

Voyez le péril de l'absolu en politique. Les Anglais n'affirment pas la Grande Charte dans leurs colonies.

La Déclaration des Droits de l'Homme - charte fondamentale de la démocratie - n'a pas gêné les hommes de la Constituante, qui proclamaient des principes et ne les appliquaient pas. Ils proclamaient la souveraineté du peuple et l'égalité des droits et ils établissaient un suffrage censitaire et conservaient Louis XVI. C'était une politique incohérente.

La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen nous donne cette définition de la liberté, qui

apparaît singulièrement insuffisante : "La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui".

Ainsi l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la puissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi. Certes l'intention des rédacteurs de la Déclaration des Droits est excellente et nous pouvons rendre hommage à cette intention, mais cette définition est insuffisante, parce que l'on ne nous a pas dit ce qu'est autrui et on ne nous a pas dit ce qu'est "nuire à autrui".

Autrui, c'est l'ensemble des autres citoyens; alors la liberté est très vaste, mais autrui peut être l'Etat, et si on peut interdire tout ce qui nuit à l'Etat et avoir une certaine conception de l'état, il n'y a pas de liberté.

D'autre part, qu'est-ce que nuire ?

Si on blesse, si on porte atteinte à l'intégrité physique, au patrimoine d'un individu, on lui nuit. Mais est-ce nuire à autrui que de répandre des doctrines pernicieuses, que d'offenser sa pudeur, son sentiment de l'honneur, etc.... ? Tout cela la Déclaration des Droits ne nous le dit pas. La preuve de cette insuffisance c'est la conduite de la Constituante elle-même. La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : le prêtre catholique en accord avec le Pape, qui prétendait célébrer les offices, nuit-il à autrui ? La Constituante a déclaré qu'il nuisait à autrui, puisqu'elle a imposé l'Eglise constitutionnelle, avec une définition des diocèses qu'elle donnait et avec l'élection du personnel supérieur du clergé : curés de cantons et évêques; et ceux qui n'acceptaient pas cette définition étaient chassés et persécutés.

Le fait de s'associer pour défendre des intérêts nuit-il à autrui ? La Constituante a interdit toute association par la loi Le Chapelier; par conséquent pas de liberté d'association, par de liberté du culte, avec cette définition cependant qui paraissait si large.

La liberté suppose donc que la loi règne, mais en même temps elle suppose que l'individu conserve un domaine, que la loi s'abstient de réglementer. C'est là l'essentiel. Un domaine où l'individu lui-même reste souverain, agit à sa guise, se conduit comme il lui convient.

La liberté c'est la libre respiration des citoyens, c'est les laisser agir comme ils l'entendent,

Le libéralisme suppose l'individualisme.

les laisser aller à l'église, à la synagogue, n'aller nulle part s'ils le désirent, etc... Par conséquent, la liberté suppose un domaine où l'individu se meut sans que chacun de ses actes soit réglementé par la loi.

Donc, le libéralisme suppose d'abord d'individualisme; c'est l'individu qui se conduit comme il veut, qui pense comme il veut, qui prie ou ne prie pas, s'il le désire; voici ce qu'est la liberté.

A quoi s'oppose cette notion de liberté ?

Nous avons, dans la langue politique moderne un mot nouveau, qui est précieux en ce sens, précisément parce qu'il nous permet de comprendre ce qu'est la véritable notion de liberté, c'est le mot "totalitaire".

M. Mussolini et Hitler veulent l'Etat totalitaire. L'individu naît dans l'Etat, y est élevé, s'y marie, pense dans l'Etat, y travaille, y vit, y meurt; il accomplit tous les actes de sa vie dans l'Etat et suivant les directives données par l'Etat. L'Etat embrasse la totalité du domaine de l'individu et toute la législation du fascisme et de l'hitlérisme est imprégnée de cette conception totalitaire; tout part de l'Etat. L'individu n'a aucun domaine qui lui soit propre.

Cette conception totalitaire a ses penseurs et elle a ses juristes; elle a notamment son juriste en Italie, avec M. Rocco, dont l'Université de Nancy vient de faire un docteur honoris causa; on se demande pourquoi d'ailleurs puisqu'il n'y a aucun juriste français qui soit docteur honoris causa de l'université italienne.

La totalitarisation de l'Etat atteint son apogée sous le régime hitlérien. Quelquefois des imprudents disent : "Au fond, il y a en Allemagne un régime absolutiste" et on pense au régime de la monarchie de Louis XIV, Louis XV et Louis XVI, qui était une monarchie absolue. Mais tout de même, sous le régime de la monarchie absolue, ont vécu, pensé et écrit des hommes qui s'appelaient Montesquieu, Helvetius, Diderot, Montalembert, Jean-Jacques Rousseau, les Encyclopédistes. Ils avaient quelques difficultés, on les logeait quelquefois à la Bastille, et Voltaire fut obligé de partir en Angleterre...; mais en somme que nous donne l'Allemagne hitlérienne avec les Allemands restés en Allemagne ? Où est l'opposition, où est l'affirmation d'une doctrine autre que l'hitlérisme ? Elle est complètement supprimée. Ce serait donc une erreur profonde de comparer le régime hitlérien tota-

L'Etat totalitaire.

Le régime totalitaire et la monarchie absolue.

litaire avec ce qu'on appelait le régime de monarchie absolue.

L'attitude du système totalitaire vis à vis de la religion

Ce système totalitaire éclate dans l'attitude de l'Etat hitlérien à l'égard de la religion. La religion est essentiellement le for intérieur, c'est le domaine où la pensée de l'individu devrait être le plus complètement respectée.

Il y a dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen : "Nul ne peut être inquiété pour ses opinions même religieuses".

Pourquoi les Hommes de la Déclaration ont-ils mis cette étrange "même" ? Parce qu'ils se souvenaient de Louis XIV, des dragonnades, des conversions forcées des protestants, etc..... En attendant, les révolutionnaires persécutaient la religion.

Or, si M. Mussolini a su s'entendre avec l'Eglise catholique, Hitler a mis dans ses rapports avec la religion des procédés d'une brutalité inouïe. D'abord il n'admet pas la religion juive, il prétend l'exclure de la nationalité allemande; ensuite, il veut dominer la religion catholique et il essaye d'y arriver avec le Concordat. Je ne sais pas si le pape a fait un acte politique extrêmement habile et opportun avec ce concordat; il était très opportun au point de vue hitlérien parce qu'à un moment on pensait au vote des Sarrois, parmi lesquels il y a une quantité de catholiques, et il était prudent pour Hitler de montrer qu'il avait de bonnes relations avec le Pape. Le problème sarrois est extrêmement grave, et ce fut une grande maladresse des hommes qui ont signé le traité de plébiscite.

Le sentiment religieux se dressa contre l'hitlérisme.

Mais la pensée politique du Concordat était de ramener les catholiques sarrois et M. Von Papen, qui est Sarrois d'origine ou d'alliance, avait mission à un moment donné d'expliquer aux catholiques sarrois les avantages du Concordat, mais aussitôt que le Concordat a été signé, les brutalités ont recommencé. Les membres d'un congrès eucharistique ont été brutalisés, les curés arrêtés, le cardinal de Munich menacé, des balles furent tirées sur lui.... Ceci ne suffit pas. C'est la religion protestante qui, à son tour, ne peut pas être libre dans l'Etat totalitaire, Hitler a créé un évêque du Reich, qui sera une sorte de papauté protestante, soumise à Hitler, et il faudra que tous les protestants se soumettent à Hitler. Alors une véritable persécution du protestantisme a lieu, persécution qui se traduit de tous les côtés. Par exemple on réunit les représentants de cette église protestante allemande, qu'on vient de créer, et on leur fait voter la "clause aryenne".

"Nul ne pourra être employé à un titre quelconque dans un temple comme pasteur, sacristain, concierge, balayeur, etc...., s'il ne justifie qu'il n'a dans son ascendance aucun élément israélite; et comme il y a entre la France et l'Allemagne des liens qui ne se sont jamais rompus, et qu'il y eut des moments où l'Allemagne n'était pas un pays ennemi, il y a en Allemagne quantité de pasteurs protestants, dont les descendants sont français. Les pasteurs de Paris ont alors été obligés de donner des certificats de baptême, remontant à des générations et des générations pour montrer que les pasteurs n'avaient pas d'ascendance israélite; quant à ceux qui avaient une ascendance israélite, on les jetait brutalement et immédiatement sur le pavé.

Les associations chrétiennes de jeunes gens ont été persécutées. Pour en faire partie, il fallait faire partie en même temps de l'association nazi et dans cette dernière, on était obligé d'envoyer les jeunes gens, (jeunes filles et jeunes gens) aux exercices du soir 4 fois par semaine. Les parents ont naturellement préféré garder les jeunes gens dans la famille et les associations chrétiennes ont été dissoutes.

Nous avons là-dessus des études remarquables et intéressantes faites par une personnalité éminente du protestantisme français, le pasteur Boegner, qui fit à l'Académie des Sciences morales un tableau émouvant de cette lutte du protestantisme allemand contre les persécutions hitlériennes.

Il y a aussi dans cet ordre d'idées une série d'études tout à fait remarquables, qui ont paru dans la Revue des Deux-Mondes, sous la signature de M. Robert d'Harcourt. L'article du 1er décembre 1934 est intitulé "L'insurrection du spirituel", car il n'y a pas eu en Allemagne d'autre résistance que les résistances religieuses, qui se sont dressées contre le totalitarisme hitlérien.

Il y avait bien un parti social démocrate, dont les membres sont venus à Paris, en juin 1914, et qui nous ont déclaré que s'il y avait menace de guerre, ils s'y opposeraient; mais, depuis, ils ont signé le manifeste des 93 sur la culpabilité de la France et l'innocence de l'Allemagne, et ils ont été d'excellents soldats. A la veille de l'hitlérisme, ils sont encore venus à Paris pour demander s'ils pourraient revenir en France, et les autorités compétentes leur ont dit : "Vous êtes une force, vous avez derrière vous vos millions et vos millions d'électeurs, vous avez vos syndicats, vos cheminots"

Ils ont répondu : "tout cela n'est qu'une façade; si nous voulons sauver notre vie, il nous faut partir".

Ils sont tous partis, et un certain nombre d'entre eux se sont ralliés à l'hitlérianisme et ont même publié des livres dans lesquels ils expliquent que le socialisme démocratique n'était qu'une marche vers l'hitlérianisme. Il n'y a eu en réalité qu'une seule résistance, celle des évêques, des curés (les rats noirs comme les appelle Goering) et les pasteurs de l'église protestante.

Il y a là quelque chose de curieux et qui montre l'importance que peut avoir à notre époque la force religieuse. Cependant, on contestait avant la guerre en Allemagne l'existence de la force du sentiment religieux et c'est pourtant au sentiment religieux que s'est heurté Hitler.

Voilà donc, d'un côté la liberté, de l'autre l'Etat totalitaire. On sent bien que comme nous ne pouvons pas admettre l'Etat totalitaire, on n'admettra pas non plus une liberté absolue, et que la liberté n'est encore qu'une tendance, nous serons donc obligés à chaque moment de consentir des sacrifices à l'état de société.

Sous quel aspect se présente la liberté ?

Je voudrais souligner la solidarité des divers aspects de la liberté et je voudrais ici protester aussi contre la croyance, dont sont responsables les programmes et la manière dont ils sont exposés, et qui vous font croire qu'il y a des droits différents. Il y a un droit public, un droit privé, un droit pénal, un droit civil, etc... mais en réalité il n'y a qu'un seul droit et à la base, il y a une conception de droit public et une conception politique; toutes les manifestations du droit varient suivant cette conception.

Nous prenons, par exemple, la liberté comme point de départ, nous affirmons cette liberté et nous allons avoir la liberté dans la vie publique; participation active des citoyens à la gestion des affaires publiques; la liberté de la pensée et des manifestations de la pensée. Mais ce n'est pas tout : nous aurons une législation du droit de succession, qui dépendra d'une certaine conception politique au sommet. Si nous sommes libéraux, si nous admettons la famille, la propriété, nous faciliterons l'héritage; si, au contraire, nous sommes adversaires de la propriété, si nous nous rattachons à des principes premiers, nous supprimerons ou tout au moins nous restreindrons l'héritage.

La Révolution, partant d'un principe d'égalité, a créé une législation successorale, qui se préoccupait

La solidarité  
des divers as-  
pects de la  
liberté.

de pulvériser la fortune, la terre, afin qu'il n'y ait pas de riches, ni de pauvres, mais simplement une moyenne grisâtre. Parce que la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen avait proclamé la liberté, l'assemblée Législative, le jour même où elle s'est séparée au mois de septembre 1792 (jour de Valmy), à proclamé le divorce, attendu que le fondement de notre société politique est la liberté, et que la notion de liberté ne peut pas aller avec des engagements perpétuels. Donc c'est une conception politique, qui a sa répercussion dans le droit civil.

La Convention accentue cette idée et facilite le divorce, qui est prononcé entre les époux simplement lorsqu'ils ont été séparés pendant 6 mois. Alors la femme, dont le mari est aux armées, divorce et se remarie; c'est le système également du mariage du soldat à l'étape.

Arrive la Restauration avec la loi de 1816 : la religion catholique, dit la loi, est la religion de l'Etat. Cette religion a des règles, qui doivent être les lois de l'Etat. La religion catholique prohibe le divorce, donc nous le supprimerons. C'est le raisonnement de M. de Bonald et de M. de Trinquelague à la Chambre des Députés et de M. Lamoignon rapporteur à la Chambre des Pairs.

Dans le rapport de Trinquelague et de Lamoignon il y a des objections contre le divorce au point de vue social. Mais les véritables objections c'est la religion catholique qui les fournit. Et lorsque nous sommes arrivés à un Etat non catholique, lorsque les israélites arrivent au pouvoir, en 1848, Crémieux propose de rétablir le divorce parce qu'il appartient à une religion qui l'admet.

Après 1879, lorsque les conservateurs ont cessé d'appartenir au pouvoir, M. Naquet, israélite radical socialiste a pris sa revanche des hommes de la Restauration et a dit : "Nous avons une conception de l'Etat, qui est une conception non point anticatholique, mais non catholique; par conséquent, nous rétablissons le divorce."

On voit jusqu'où vont les choses. Si nous sommes libéraux, si nous partons du principe de la liberté, nous avons un droit pénal humain, qui va jusqu'à la faiblesse, nous supprimons les anciennes peines trop cruelles et surtout nous multiplions les garanties au profit de l'individu.

Ce système de l'indulgence démocratique a eu son couronnement dans la loi du 7 Février 1933 sur la liberté individuelle, loi incroyable dans certaines de ses dispositions, notamment qui force le juge de

paix à faire toutes les constatations que l'on imagine, jusque là réservées aux commissaires de police. De plus lorsque le juge de paix a fait des perquisitions à domicile, la loi l'oblige à se faire donner des signatures de parents ou d'amis des perquisitionnés pour prouver que la perquisition a été loyalement faite ! Cette loi aboutit à des résultats scandaleux.

A l'opposé, nous avons la législation pénale actuelle du régime hitlérien, que les jurisconsultes appellent anti-libéristique : "Il n'y a qu'une chose qui soit intéressante, c'est l'Etat; l'individu ne présente aucun intérêt et la non rétroactivité de la loi est une vieille histoire du droit libéristique, nous la rejetons".

C'est tout le système du code d'instruction criminel italien et du code pénal hitlérien.

Un auteur remarquable (auquel M. Joseph Barthélémy rend hommage, quoique ses recherches soient directement contraires à celles auxquelles ce dernier se livre ordinairement) M. Kelsen fut autrefois professeur à l'Université de Vienne; il était alors "chef de l'Ecole de Vienne" et il jouit d'une grande autorité au point de vue des principes généraux du droit public et surtout du droit international.

L'Autriche étant devenue un pays de second plan, en raison des mutilations qu'il a subies, Kelsen accepta l'offre de l'Université de Cologne de venir enseigner dans cette ville. Mais au moment de l'avènement de l'hitlérisme, Kelsen étant israélite fut obligé de quitter l'Allemagne, il est maintenant à Genève, n'ayant pu repartir à Vienne, qui lui a reproché son départ.

C'est un auteur très remarquable, en dépit de sa tendance exagérée à l'abstraction, il a créé des expressions nouvelles et frappantes, il a lancé le principe du "monisme" du droit (monos veut dire seul): il n'y a qu'un seul droit, qui du droit international va au droit interne; en outre, il a affirmé le primat du droit international, c'est-à-dire sa supériorité sur le droit interne. Le primat découle du monisme; par conséquent, il n'y a qu'une seule hiérarchie du droit.

On pourrait, en employant ce mot et en le détournant du sens qu'il lui a donné, parler du monisme de la liberté. Il n'y a qu'une liberté sous ses différents aspects. Par conséquent, si on parle d'aspects de la liberté, c'est pour la commodité de l'exposition, et aussi parce que la liberté, suivant qu'elle s'applique à un domaine ou à un autre, prend des aspects différents.

Kelsen et le monisme du droit.

Qu'est-ce que  
la liberté  
politique?

Qu'est-ce que la liberté politique ? La liberté politique constitue ce qu'un autre allemand appelé Jellinek (mort depuis quelques années) a distingué dans son System der subjektiven öffentlichen Rechte entre les prérogatives, dont jouissent les citoyens : statut actif, statut négatif, statut positif.

Le statut actif, c'est le droit de participer directement à la gestion des affaires publiques;

Le statut passif, c'est le droit de jouir d'un ensemble de libertés;

Le statut positif, c'est le droit de prétendre à un certain nombre de prestations de l'Etat : droit à l'assistance, droit au travail, droit à l'enseignement, etc...

Remarquons que très souvent dans ces doctrines, notamment dans les doctrines de l'Allemagne, on trouve simplement une adaptation, en style abstrait, des vieilles doctrines françaises : cette distinction entre le statut actif et le statut passif, c'est la transposition de la distinction qu'avait fait la Constituante entre les citoyens actifs et les citoyens passifs, les premiers participant à la gestion des affaires publiques, les derniers jouissant simplement des libertés.

Au statut actif correspond la liberté politique qui est le droit de participer à la direction des affaires publiques, soit directement comme dans le gouvernement direct (référendum), soit indirectement par le choix des représentants.

Les libertés individuelles sont les libertés de l'action et de la pensée; les plus importantes sont celles de la pensée et c'est ce que Jellinek appelle le statut négatif c'est un domaine dans lequel le droit de s'y aventurer n'est pas donné à l'Etat.

Enfin, il y a la liberté économique, qui est la liberté de l'activité matérielle; ce ne sont là que des aspects solidaires entre eux d'une même conception qui est la conception de la liberté. Sans la liberté politique les autres libertés n'en sont qu'un octroi gracieux, une concession temporaire, par conséquent essentiellement instable, fragile et à tous moments révocables.

Les institutions constitutionnelles libres sont, comme l'a depuis longtemps démontré Montesquieu, la source et la garantie de toutes les autres libertés, et d'autre part la liberté politique, cette participation des citoyens à la vie politique, ne peut exister véritablement qu'avec les autres libertés.

Le régime représentatif et le régime parlemen-

Thiers au Corps Législatif sur les libertés nécessaires.

taire supposent tout un ensemble de libertés : liberté de la presse, liberté de réunion, liberté d'affichage, etc.... L'élection n'achève pas le rôle du pays et les gouvernements libres sont des gouvernements d'opinion; cette pensée a été développée, affirmée dans une forme quasi définitive par M. Thiers dans son grand discours au Corps Législatif en 1864, discours célèbre sur les libertés nécessaires.

M. Thiers réélu au Corps Législatif, après être resté pendant quelques années dans la retraite, avait observé le silence pendant plusieurs mois, puis en 1864 il reprend la parole. Il ne faut pas dire "remonter à la tribune" car la tribune avait été supprimée; c'est en effet par la suppression de la tribune que se concrétise le régime du Second Empire, on ne voulait pas donner d'éclat aux débats du Corps Législatif et la tribune, qui est actuellement au Palais-Bourbon, avait été supprimée. Il y avait le bureau du président, au-dessous le banc des conseillers d'Etat, qui assuraient les rapports entre le gouvernement et le Corps Législatif, et les orateurs parlaient de leur banc.

Lorsque M. Thiers prononça son discours, il était à un banc de la gauche, et il se tournait vers ses collègues; le président ne cessait de lui répéter : M. Thiers tournez-vous de ce côté".

Ce discours de M. Thiers produisit une très grande et très forte impression, non seulement au Corps Législatif, mais encore dans le pays tout entier, en dépit de toutes les restrictions que la législation sur la presse apportait à l'analyse des débats législatifs. M. Thiers disait que toutes les libertés se groupent autour du Parlement et autour des libertés parlementaires; il disait notamment que la liberté ne consiste pas à savoir s'il y a quelques contestations, ou s'il n'y en aura pas, cela est secondaire, elle consiste d'abord à savoir si le Parlement sera libre dans son recrutement (qui était singulièrement paralysé par l'ensemble de la législation du Second Empire, puisqu'il n'y avait pas de liberté d'affichage, pas de liberté de réunion, etc... que pendant le Second Empire, seuls avaient quelque chance d'arriver les candidats officiels) et surtout il fallait que le Corps Législatif fût libre dans son fonctionnement, qu'il ait des ministres devant lui et qu'il pût contrôler l'action du gouvernement.

M. Thiers continuait en disant : "Autour de cette liberté parlementaire, il y a les libertés cardinales, qui sont : la liberté de la presse, la liberté de réunion, la liberté de l'imprimerie, etc.... toutes les

libertés de l'expression de la pensée".

Pendant longtemps, on a critiqué ce discours de M. Thiers, et cependant il contient des vérités fondamentales auxquelles on sera amené à revenir après des expériences qui se poursuivent dans d'autres pays et qui se poursuivront peut-être dans le nôtre.

La dictature  
adversaire de  
la liberté é-  
conomique.

Enfin, l'expérience est là pour montrer que la dictature est absolument inconciliaire avec la liberté économique. Donc, liberté politique, liberté individuelle, liberté économique, tout cela va de pair; évidemment, nous devons constater partout et même chez les nations démocratiques et libérales, un mouvement vers une sorte de collectivisme économique. Mais il y a une confusion dans les idées, il y a une crise générale de l'Etat, et d'autre part, il y a une considération de laquelle on est obligé de tenir compte, partout l'Etat intervient, partout l'Etat protège ses propres productions et par conséquent cette production est fortifiée pour aller combattre la concurrence des autres sur les marchés internationaux.

Dans un pays comme la France, où il reste des industriels avec des tendances libérales, ces industriels disent : "du moment que dans le monde entier l'Etat intervient pour pousser ses industries et les soutenir dans la lutte internationale, nous libéraux, nous serons écrasés, si nous ne sommes pas à notre tour protégés par l'Etat français". Voilà pourquoi une quantité de grands industriels, de grands patrons s'affirment libéraux, en principe, et protectionnistes dans la pratique. Mais l'expérience actuelle, si passionnante à tant de points de vue, qui se poursuit dans une quantité de pays, indique que la dictature est l'adversaire de la liberté économique. Les dictatures sont naturellement étatistes.

On se fait de singulières illusions dans certains milieux, lorsque l'on pense au régime mussolinien. M. Mussolini a inventé de dissimuler l'étatisme derrière une façade de corporatisme. Il établit un régime corporatif, qui est une tentative tout à fait intéressante à suivre, mais derrière, il y a simplement une étatisation, en ce sens que toutes les formes de la production sont classées, mises dans des cadres, à la tête desquels il y a un agent de l'Etat et au sommet il y a un agent supérieur de l'Etat.

On n'imagine pas ce que peut être, par exemple, le chef des corporations cotonnières; c'est un monsieur qui, dans un bureau à Rome, fixe le prix, le contingent du coton, la durée du travail dans l'in-

dustrie cotonnière, les salaires dans cette industrie, et chaque fois qu'il y a conflit entre patrons et ouvriers, le régime donne raison aux ouvriers.

Dans le régime hitlérien, nous avons un système absolument analogue, et pendant un certain temps le régime hitlérien, qui a voulu copier le régime fasciste, a pensé donner aussi à son système une espèce de façade de corporatisme. Maintenant, il semble y renoncer : il y a un Führer de la production, qui vient d'être changé ces jours-ci, et les journaux se demandent ce qui reste dans tout cela du régime corporatiste. Il n'en reste rien du tout.

Au Portugal, nous avons un régime absolument semblable, mais il y a des couleurs un peu différentes : M. Oliveira Salazar, homme remarquable, qui vit dans une cellule, sans luxe et même sans les apparences du pouvoir, est avant tout un homme pieux, un catholique fervent, et qui s'appuie en même temps sur les éléments militaires. Comme dictateur, il remet au pas l'église et l'armée ; c'est là un paradoxe de cette dictature d'ailleurs intéressante.

Il y a certains mouvements aujourd'hui, qui réclament la suppression de "cette absurdité" qu'est le suffrage universel. C'est notamment ce qu'a dit un jeune publiciste de beaucoup de talent, M. Thierry Maulnier ; il écrit dans des journaux comme "1934" et il a même publié des livres. En même temps qu'il réclame la suppression du suffrage universel, il prétend conserver le libéralisme moral et économique.

Le système du  
"bon tyran" de  
la doctrine phy-  
siocratique.

Comme il arrive bien souvent, les innovateurs reproduisent des idées très anciennes. Cette volonté de conserver la liberté économique et la liberté individuelle, alors qu'on supprimerait complètement la liberté politique, c'est, par excellence, le fond de la théorie des physiocrates. Ces derniers étaient partisans du système qu'on a appelé, par la suite, le système du "bon tyran". Il y aurait un monarque absolu et tout puissant, sans contrôle, sans Chambre, sans charte et sous cette tyrannie politique, la liberté de la pensée, la liberté de la presse, la liberté du commerce, etc.

Il est assez curieux de chercher l'origine de cette théorie de Quesnay et de son école de Physiocrates : ils avaient un modèle, qu'ils prétendaient copier : c'était le régime de la Perse. Ils ne connaissaient la Perse que par quelques récits de missionnaires et aussi par quelques miniatures, par quelques vases ; ils s'imaginaient que la Perse était un pays charmant et qu'ils possédaient un bon plan. Dans la suite, on a appris qu'il y avait autre chose en Perse

La liberté politique, source de la garantie de la liberté.

L'Etat doit-il avoir une doctrine, une croyance ?

que des gens souriants et heureux d'être sous l'autorité sans conteste d'un shah" !

Nous disons que la liberté politique, qui trouve sa consécration dans le suffrage universel, est source de la garantie de la liberté, mais comme toutes les vérités politiques, celle-ci n'est pas absolue; il peut y avoir, il y a eu des majorités populaires oppressives : Jean Jacques Rousseau, grand théoricien de la démocratie directe, était d'ailleurs le contraire d'un libéral. Le "Contrat social", est dans une certaine mesure un évangile d'oppression, car dans Rousseau il y a tout. La fortune de Rousseau, au point de vue intellectuel, au point de vue de la diffusion de la doctrine, est un phénomène extrêmement curieux : Rousseau a donné à la démocratie sa sentimentalité et sa terminologie; depuis la Révolution la démocratie parle le langage de Rousseau, mais l'influence de Rousseau n'est guère allée plus loin que le langage, et la Révolution française s'est beaucoup plus inspirée de Montesquieu que de Rousseau.

Il y a dans le "Contrat social" un passage, qui donne singulièrement à réfléchir, c'est le passage relatif à la religion civile. En somme, Rousseau aborde un sujet qui est devenu d'une actualité brûlante et qui est celui-ci : "est-ce que l'Etat, en tant qu'Etat, doit avoir une doctrine, doit-il avoir une croyance ?". C'est la question qu'a posée le maréchal Pétain dans le dernier discours qu'il a prononcé à la Revue des Deux-Mondes : "L'Etat doit-il avoir un ensemble de doctrines, de croyances, qui constituent la doctrine officielle de l'Etat, doctrine que l'Etat se chargera d'enseigner par ses fonctionnaires, par ses agents qui sont les membres de l'enseignement".

De même que l'Etat va percevoir les impôts par un percepteur, qu'il fait entretenir les routes par ses cantonniers, il répandra sa doctrine par ses instituteurs. Il y a là une distinction à faire et qu'il faut connaître, c'est que l'enseignement primaire est une affirmation, tandis que l'enseignement de l'Université est une recherche.

Rousseau affirmait que l'Etat a une doctrine; il disait : il y a une religion civile, dont les dogmes doivent être peu nombreux, clairs, précis, facilement compréhensibles par tous, et il ajoutait : "si on ne croit pas aux dogmes de cette religion civile, que l'on sorte de la société non pas comme incroyant, mais comme insociable et quant à ceux qui, après avoir donné leur adhésion au principe de la religion civile, la lui retirent, ils doivent être punis, parce

La doctrine de l'Etat chez Rousseau.

qu'ils commettent le plus grand des crimes contre la société".

Rousseau a écrit dans le Contrat Social, (titre 8, livre IV) à propos de la doctrine de l'Etat, le passage suivant : "Il y a une profession de foi purement civile, dont il appartient au souverain de fixer les articles, non pas précisément comme dogme de religion, mais comme sentiment de sociabilité, sans laquelle il est impossible d'être bon citoyen, ni sujet fidèle, les dogmes de cette religion devant être simples, en petits nombre, énoncés avec précision, sans explication, ni commentaire".

Et voici la liste : "l'existence de la divinité puissante intelligente, bienfaisante; le bonheur des justes, le châtiment des méchants, la sainteté du Contrat social", voilà les dogmes positifs.

Quant aux dogmes négatifs, il n'en trouve qu'un, c'est la tolérance, qui corrige ce que cette liste, inspirée d'une époque religieuse, peut contenir d'excèsif. Mais où l'on voit que la démocratie ne signifie pas toujours liberté, c'est quand on lit ce que Rousseau propose : "sans pouvoir obliger personne à les croire, le souverain peut bannir de l'Etat qui-conque ne les croit pas (les dogmes) il peut bannir non comme impie, mais comme insociable, comme incapable d'aimer sincèrement la loi, la justice et d'immoler au besoin sa vie à son devoir".

Malheureusement, plus loin, Rousseau donne la formule terrible du despotisme : "Le souverain par cela seul qu'il l'est, est toujours ce qu'il doit être". Par conséquent le souverain a toujours raison, le peuple a toujours raison, et dans la discussion de la constitution civile du clergé, alors que Camus prétendait qu'il n'appartient pas à une assemblée, laïque de changer la religion d'un peuple, Bailly, tout pénétré des idées de Rousseau, répondait : "quand la loi a parlé, la conscience doit se taire".

Cette affirmation de Rousseau prend une singulière actualité; Rousseau cherchant quels peuvent être ces dogmes de la religion civile, était naturellement imprégné, en dépit de la liberté et de l'indépendance de son esprit, des tendances d'une époque essentiellement religieuse, il mettait dans ses principes de la religion civile la croyance à une divinité prévoyante et pourvoyante, le châtiment éternel des méchants et la récompense éternelle des bons, la croyance à une autre existence.

Evidemment, ce qu'il faut retenir de cela, c'est la croyance au bien et au mal, le dévouement nécessaire à la chose publique et les principes élémentaires

de la morale. Par conséquent, la liste de Rousseau peut subir une révision.

La doctrine de l'Etat.  
Sous la Révolution.

Est-ce que dans la suite de l'histoire il y a une doctrine de l'Etat ? Les Jacobins avaient une doctrine de l'Etat; ceux qui n'étaient pas patriotes, étaient décapités.

Sous l'Empire.

Napoléon a une doctrine de l'Etat, qu'il a fait triompher par l'Université; on n'était pas libre d'enseigner ce qu'on voulait dans les écoles et dans les lycées.

Sous la Restauration.

La Restauration arrive et elle a une doctrine de l'Etat, qui s'affirme dans la Charte, dans sa formule : "la religion catholique est la religion de l'Etat", les principes de la religion sont les principes de l'Etat.

Il en résulte tout un ensemble de dispositions législatives extrêmement intéressantes et curieuses :

I° La religion catholique est protégée contre les attaques par la voie de la presse : on ne pouvait discuter les dogmes de la religion que respectueusement. Il y a eu la loi du sacrilège, qui punissait d'une façon spéciale les délits commis dans les églises.

2° L'Eglise prescrit le repos dominical. La Restauration prescrira le repos du dimanche, qui se distingue du repos hebdomadaire par une série de différences, notamment en ce fait que le repos sera pris le dimanche et non pas un autre jour de la semaine. La loi du dimanche s'applique, non seulement dans les rapports du patron et de l'employé, mais encore dans l'activité individuelle et libre de chaque citoyen; de telle sorte qu'un individu est en révolte avec la loi s'il travaille son jardin le dimanche et qu'il soit vu de la voie publique.

3° L'Eglise catholique interdit le divorce, M. de Bonnald, soutenu à la Chambre des Pairs par M. Lamignon et à la Chambre des Députés par M. Trinquelague, demande la suppression du divorce.

Sous la Monarchie de Juillet.

La Monarchie de Juillet est un régime "sans prêtre, ni lis" c'est-à-dire qu'on a essayé de faire une royauté démocratique et bourgeoise, mais tout de même il y a une doctrine : Guizot adresse aux Directeurs des Ecoles normales la circulaire célèbre; il leur dit : "Vous n'avez pas le droit de vous conduire comme vous le prétendriez; il ne vous suffit pas d'enseigner dans votre école normale la morale et la religion, c'est par votre exemple que vous devez l'enseigner". Il y a là une doctrine minimum de l'Etat.

Sous le Second Empire.

Le Second Empire a sa doctrine de l'Etat : dévouement au régime, à la patrie.

Jules Ferry  
et les institu-  
teurs.

Nous arrivons aux grandes lois de Jules Ferry; lorsque Jules Ferry a créé l'enseignement de la République, il prétendait faire des instituteurs les missionnaires du patriotisme; il croyait à une doctrine de l'Etat, et en ce qui concerne l'attitude à l'égard de la religion, les documents de Ferry sont dans sa circulaire, dans laquelle il dit aux instituteurs : "Au moment où vous allez dire quelque chose en classe, demandez-vous si vous pouvez froisser la conscience d'un enfant, ou la conscience des parents d'un enfant, et si vous pensez que vous vous exposez à ce péril, alors ne dites rien, enseignez seulement l'addition, la soustraction".

En ce qui concerne la fameuse question des devoirs envers Dieu, on s'était, en effet, demandé si l'instituteur devait enseigner les devoirs envers Dieu, et Jules Ferry dit : "Supprimez tout ce qui est confessionnel, n'essayez pas de démontrer aux enfants l'existence de Dieu, supprimez dans toutes les religions ce qui les différencie et gardez le dénominateur commun, qui est Dieu. Partez de la divinité comme d'un fait et n'en parlez qu'avec un sentiment de respect". Voilà la doctrine des ancêtres de la République. C'est une doctrine de l'Etat.

Aujourd'hui, la question est de savoir si l'Etat peut avoir une doctrine qu'il doit répandre et enseigner, ou si chaque maître est libre d'enseigner ce qu'il veut. C'est la grande question posée par Rousseau, mais on voit évidemment le danger, c'est que Rousseau imposait sa doctrine à tous les citoyens.

Il y a un autre aspect de la question, c'est à savoir si tout programme politique est licite, c'est-à-dire si (en prenant la chose à l'extrême) un programme, qui consisterait à recommander la destruction par la force, par la violence, de tous les fondements de l'édifice social, patriotique et politique, devrait être soutenu devant des électeurs et si ceux qui soutiennent ce programme peuvent ensuite collaborer à la direction de cet édifice social, politique et économique. C'est une question, qui ne s'est pas posée en France, mais qui s'est posée ailleurs.

Ce sont des problèmes graves. Mais la question est différente, lorsqu'il s'agit d'un fonctionnaire : est-ce qu'un fonctionnaire pourra pratiquement professer cette doctrine de destruction de toutes les bases patriotiques, nationales et politiques du régime et préconiser cette destruction par la violence ?

Nous répondons aux cantonniers : "si vous voulez", mais si cette question est posée en ce qui concerne le président de la Cour d'Appel ou le Procureur

général, cela devient plus difficile.

Si le fonctionnaire est préfet, on ne peut pas lui permettre cette doctrine; et s'il dit : "c'est à titre particulier que je la professe" l'autorisez-vous à la professer en dehors de sa préfecture. C'est également assez difficile.

Admettrons-nous que les membres du Conseil d'Etat puissent écrire dans les journaux des diatribes enflammées contre toutes les bases patriotiques, nationales et politiques ? Non.

**Distinctions à établir.** Il y a des distinctions à établir, d'une part entre les citoyens, d'autre part entre les fonctionnaires. Et entre les fonctionnaires, il faudra établir une distinction selon les catégories auxquelles ils appartiennent.

Si on devient fonctionnaire (on ne l'est que si on l'a bien voulu) on doit accepter toutes les règles de la fonction. Mais dans ces conditions la liberté est un peu limitée.

Il y a là tout un ensemble de problèmes extrêmement délicats, qu'il faudrait poser nettement, parce que nous sommes à l'heure actuelle dans un état d'incertitude extrêmement inquiétant.

**Liberté limitée par la croyance à une religion civile.** Cette liberté limitée par la croyance à une religion civile, telle que la voulait Rousseau était au fond la doctrine de Genève. La Suisse, pays extrêmement démocratique, était bien loin d'être extrêmement libérale. La Suisse est le pays par excellence de la réglementation (réglementation du silence, de la tenue dans la rue, etc...) D'ailleurs c'est une très ancienne observation qu'avait faite Tocqueville : "je ne comparerai pas la Suisse aux Etats-Unis, mais à la Grande-Bretagne, et je dirai que quand on examine, et même quand on ne fait que parcourir les deux pays, on aperçoit entre les deux des différences qui étonnent. A tout prendre, le royaume d'Angleterre semble beaucoup plus républicain que la république helvétique".

Tocqueville relevait alors dans les institutions et surtout dans les moeurs, les différences suivantes :

1° dans presque tous les cantons suisses, la liberté de la presse est chose toute récente.

2° Dans presque tous les cantons suisses, la liberté individuelle est incomplètement garantie; un homme peut être arrêté administrativement et détenu sans beaucoup de formalités.

3° Les tribunaux n'ont pas généralement une situation parfaitement indépendante.

4° Les jugements par jury sont inconnus dans tous

les cantons.

Il y a eu, en Suisse, une campagne que l'on appelait "la campagne pour la danse du dimanche". Il était, en effet, défendu, dans les cantons démocratiques, de danser le dimanche; la jeunesse a fait une campagne pour obtenir la permission de danser le dimanche, et la première étape de cette autorisation fut qu'on pourrait danser le dimanche, mais pas pendant les heures des offices. On arriva enfin après quelque temps à la liberté de danser le dimanche.

Le Journal des Débats du 27 Février 1832 mentionne l'aventure arrivée à un jeune homme d'Unterwald, qui avait tenu des propos frivoles. L'honorable Guillaume Tatet présente requête au tribunal du canton de Neuchâtel contre sentence qui l'avait privé de la communion et condamné à 3 jours et 3 nuits de prison pour n'avoir pas assisté aux exercices du culte. Guillaume Tatet finit par obtenir l'enlèvement de cette condamnation et l'autorisation, par les autorités civiles, de se présenter de nouveau à la table de communion.

On voit que la Suisse, qu'on prétend être le berceau de la liberté, n'était pas précisément libérale.

Cette question de savoir si l'Etat doit avoir une doctrine est une question infiniment délicate; s'il a une doctrine, ceux qui sont chargés d'enseigner le peuple doivent enseigner cette doctrine; au Ministère de l'Instruction Publique (aujourd'hui de l'Education Nationale) cela signifie que l'Etat n'est plus seulement un distributeur de connaissances, qu'il n'appartient pas seulement à l'Etat d'apprendre à lire, à écrire et à compter; mais qu'il doit donner une formation d'après des principes, d'après sa doctrine. Sera-t-il admis, lorsque l'Etat fonde des écoles, y met des missionnaires, les appointe, leur donne une retraite, que ces missionnaires enseignent une doctrine différente de celle de l'Etat.

Est-ce que les agents de l'Etat doivent se passer de doctrine ? C'est une question à laquelle on ne peut pas répondre d'une façon absolue, parce qu'il y a des degrés dans l'obéissance. Un préfet pourra-t-il s'affirmer communiste ou révolutionnaire, quand l'Etat ne l'est pas ? Ce n'est pas possible. Nous admettrons à l'inverse une liberté beaucoup plus grande pour les agents qui ne font que des actes matériels, comme les cantonniers, les facteurs ....

Mais tout de même, si nous restons dans ce service des postes, nous disons que le facteur n'a que des obligations techniques; mais si le dit facteur, en

Les agents de l'Etat doivent ils se passer de doctrine

dehors de son service, déclare qu'il n'attend que la première occasion pour renverser, au besoin par la violence, le fondement de la société ou de la patrie, c'est son droit. Mais alors, ce sera notre devoir et notre droit à nous, gouvernement, de ne pas mettre ces gens, qui veulent renverser la société et la patrie, au poste de défense de la dite société et de la dite patrie. Lorsqu'il s'est agi, dans des périodes troubles, de calmer l'opinion publique par des télegrammes ou par la radiodiffusion, on s'est aperçu qu'aux postes centraux du télégraphe et de la radiodiffusion, il y avait des agents strictement révolutionnaires, qui ont saboté leur service.

Si un Etat met les adversaires déterminés de l'ordre social et de l'ordre politique aux postes de commande, de défense de la société et de la patrie, il commet une faute. C'est une méthode qui étonne et qui consiste pour un ministre à se dicter sa conduite par une doctrine.

En agissant autrement, y a-t-il atteinte à la liberté d'opinion ? Oui.

Cette atteinte est-elle juste ? Oui, elle l'est.

Un jour qu'on interpellait M. Clemenceau sur le régime auquel était soumis quelques agents inculpés de troubles civils, dans les prisons, il répondit : "Le régime pénitentiaire suppose quelques atteintes à la liberté individuelle".

Eh bien, le fait que l'on entre dans une fonction publique suppose qu'on abdique quelques-unes de ses libertés. Jules Ferry a dit : "il faut arracher l'âme de la jeunesse aux contempteurs de l'ordre public et social dans lequel nous vivons". En disant cela, il pensait à l'Eglise.

Maintenant, il y a d'autres contempteurs de l'ordre politique et social, ont-ils le droit d'être dans l'exercice de leurs fonctions contemplateurs de l'ordre social ? C'est une question extrêmement difficile.

Jules Ferry pensait que ses instituteurs formaient la phalange des missionnaires du patriotisme; il disait : "il faut que tous les enfants soient confondus sur les bancs de l'école, parce qu'ils doivent être mêlés plus tard sous le même drapeau de la patrie. Il voulait, par conséquent, faire un Etat fort avec l'école préparant pour ainsi dire l'armée. C'était une unité dans l'action de l'Etat, et c'est au fond la substance du dernier discours du maréchal Pétain au dîner de la Revue des Deux-Mondes quand il disait : "Si l'école commence à démoraliser les enfants en lut-

tant contre l'armée, il est inutile qu'il y ait des généraux, des maréchaux".

Si l'Etat français renonce à exiger l'enseignement d'un patriotisme minimum, c'est alors qu'on pourra parler de la démission de la France.

Tout cela est très délicat. Les libertés individuelles ne peuvent pas aller sans démocratie, elles ne peuvent pas exister avec la suppression de la liberté politique, il ne peut pas y avoir une dictature, c'est-à-dire un régime ne se fondant pas sur l'adhésion du peuple et qui laisse la liberté de dire ce que l'on veut, la liberté de donner des réunions, la liberté de se plaindre du gouvernement, etc... On n'a qu'à regarder autour de soi à Berlin, à Moscou, à Rome, y a-t-il des doctrines de l'Etat imposées ? Oui.

Nous sommes entourés d'Etats qui ont des doctrines. L'Angleterre a une doctrine, il y a une église d'Angleterre, et l'année dernière, le Parlement a approuvé un nouveau livre de prières. Il y a une autre doctrine non écrite en Angleterre, mais qui est certaine, c'est celle qui s'exprime dans la fameuse formule : "qu'il ait tort ou raison, c'est mon pays". Par conséquent, le patriotisme.

A Berlin, on s'en tire avec quelques histoires qui circulent sous le manteau.

La suppression de toutes les libertés est la conclusion nécessaire, quand le gouvernement n'est pas fondé sur le consentement du peuple.

Il y a à ce sujet un état d'esprit assez curieux, c'est cette tendance, qui consiste à distinguer entre des dictatures de gauche et des dictatures de droite. Les dictatures de droite, c'est Mussolini, c'est Oliveira Salazar au Portugal, Hitler, Pilsudski. La dictature de gauche c'est celle de Mustapha Kemal. Elle est de gauche parce que Mustapha Kemal a supprimé la religion musulmane chez lui; il a supprimé la religion et, avec une certaine logique, il s'est tourné du côté des Français et leur a dit : "Vous supprimez les congrégations chez vous, vous leur enlevez le droit d'enseigner, de quel droit alors venez vous entretenir des congrégations chez moi et prétendez vous me faire supporter leur enseignement ? Mustapha Kemal (aujourd'hui Alaturc) a aussi interdit le port public de la soutane.

A part ce détail, on peut se demander en quoi consiste la distinction qu'on fait entre les dictatures de droite et les dictatures de gauche.

M. Herriot, au cours d'une conférence qu'il a faite il y a déjà quelque temps à l'Université des

La France est entourée d'Etats qui ont des doctrines.

Dictatures de droite et dictatures de gauche.

La dictature libérale pa-

raît douteuse.

Annales sur la Turquie nouvelle, déclare : "Ce gouvernement est avant tout une république de gauche; Mustapha Kémal n'est que le premier serviteur de la nation, mais il exerce une dictature, bien que celle-ci soit librement consentie par tous ses sujets. C'est une dictature libérale, la plus belle de toutes les vraies dictatures démocratiques". Evidemment, nous rendons hommage à Mustapha Kémal, mais si nous lisons le Journal "Milliet", qui a publié une enquête tout à fait intéressante, nous y trouvons : "Quelle est la plus grande œuvre du ghazi ?". D'après ce journal, Napoléon et Alexandre étaient peu de chose à côté du ghazi, et au bout d'un certain nombre de publications, ce journal concluait que la plus belle œuvre du ghazi était lui-même.

Or on sait qu'il avait supprimé le fez pour le remplacer par la casquette démocratique, et que les vieux, qui conservaient le fez ont été considérés comme rebelles et qu'ils ont dû subir les châtiments les plus graves. Par conséquent la dictature libérale paraît douteuse.

Le Prince Napoléon, à l'exposition de 1854 prétendait aussi qu'il n'y a rien de plus libéral et de plus démocratique que le régime impérial et il employait cette formule : "Chez nous, la démocratie se couronne dans la personne du chef qu'elle a choisi". Par conséquent la démocratie était couronnée dans la personne de Napoléon III. Ce sont des raisonnements que la seule observation des faits démontrent complètement futiles.

Il faut affirmer qu'il y a un droit supérieur à la volonté elle-même de la majorité. Kelsen, qui est actuellement professeur à l'Université de Genève, après avoir été professeur à Vienne et à Cologne et qui a publié un livre, (reproduit en France) sur la démocratie, est venu l'année dernière faire deux conférences. Il a exposé sa théorie pure du droit et affirmé (pas toujours avec la clarté désirable) que le droit c'est la loi; au dessus de la loi, il n'y a rien.

Après cette conférence, nous sommes allés autour de M. Kelsen et nous lui avons dit : "Alors Hitler a bien fait de vous expulser d'Allemagne, au nom de quoi vous plaignez vous ? C'est la loi, par conséquent c'est bien. Si vous critiquez la conduite d'Hitler, c'est que vous croyez qu'il y a quelque chose au-dessus de la loi". Sa réponse n'a pas d'ailleurs été très satisfaisante.

Par conséquent, sous prétexte de positivisme juridique, on nie une des plus vieilles et des plus vé-

Il y a un droit supérieur à la volonté de la majorité.

nérables croyances de l'humanité, à savoir qu'il y a un droit antérieur et supérieur à la loi, une croyance de la Révolution française, qui a été affirmée dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. Evidemment ce droit supérieur à la loi ne s'adapte pas partout dans les mêmes conditions, aux circonstances de temps et de lieu, mais c'est un droit dont il faut affirmer l'existence. Ce droit peut être qualifié de droit démocratique, et il a eu au cours de ces dernières années un apôtre solide, qui était le président Wilson. Il voulait retirer de la guerre ce bénéfice que le monde devait être sauvé pour les principes démocratiques; on a cru un moment, au lendemain de la guerre, que le rêve wilsonien allait être réalisé. En effet, sur les ruines des anciennes monarchies se sont élevés, à la hâte, des édifices constitutionnels de démocratie et de liberté.

La Constitution de Weimar, constitution démocratique et libérale.

L'Allemagne elle-même souligna sa volonté de renouvellement en choisissant pour capitale de sa pensée politique la ville des musiciens, des poètes et des philosophes, Weimar; il devait y avoir une Allemagne de Weimar, opposée à l'Allemagne militariste et prussienne de Postdam, et c'est pour cela que la constitution de l'Allemagne, au lendemain de la guerre, après la chute de Guillaume II, a été faite à Weimar. Il y a une ère de Weimar, qui a été close par l'avènement d'Hitler et l'établissement du IIIème Reich :

Le 1er Reich, c'est le Saint Empire romain germanique;

Le 2ème Reich, c'est le règne des Hohenzollern;

Le 3ème Reich, c'est le Reich d'Hitler.

La Constitution allemande de Weimar est une constitution démocratique et une constitution libérale.

La préoccupation démocratique apparaît dans la partie consacrée aux droits et aux devoirs, partie extrêmement intéressante, même aujourd'hui que la constitution de Weimar est morte, partie qui contenait notamment l'affirmation que la propriété est un devoir, "la propriété oblige" est l'expression employée par la constitution de Weimar.

En outre, la démocratie politique, sous tous ses aspects : président de la République élu au suffrage universel direct, non point comme aux Etats-Unis à 2 degrés,

Aux Etats-Unis, dans chaque Etat, les électeurs, hommes et femmes de cet Etat, choisissent un nombre d'entre eux égal au nombre de la représentation de cet Etat au congrès de Washington (sénateurs et députés). Ces électeurs secondaires se réunissent quelque temps

L'élection du Président de la République.

après et choisissent le président des Etats-Unis. En réalité, on dit souvent que ce vote indirect n'est qu'une façade, et que les électeurs du second degré, recevant un mandat impératif, le résultat est celui indiqué par le premier vote. Mais ce résultat n'est pas toujours le même, à raison de l'imperfection de la représentation; il peut arriver qu'un candidat, qui a obtenu le plus grand nombre de voix dans les élections du 1er degré, n'obtienne pas le nombre de voix aux élections de Washington. C'est ce qui est arrivé à des élections récentes. En effet, les Etats sont inégaux et, comme ils ont tous la même représentation au Sénat, dans une circonscription 100.000 électeurs peuvent avoir choisi un candidat, tandis que dans un autre Etat, le candidat ait été choisi par 200.000. Les 200.000, qui ont voté dans un sens, sont annihilés par les 100.000 à la réunion de Washington.

Donc aux Etats-Unis, suffrage à deux degrés; au contraire, dans la constitution de Weimar, le peuple vote directement : Hitler ou Hindenburg. Et si au premier tour aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, c'est le peuple qui se réunit de nouveau et qui choisit le candidat. C'est ce qui est arrivé aux dernières élections présidentielles, Hindenburg a été élu au second tour.

Mais surtout ce qu'il y avait de très intéressant dans la constitution de Weimar, c'était la participation directe du peuple à la gestion des affaires publiques; il y avait le référendum sur l'initiative du président, qui était tout à fait remarquable. Ce président élu par le peuple pouvait, à tout moment, faire appel au peuple par le référendum; il y a là quelque chose de grave qui pouvait faire trembler les démocrates. Mais il y avait aussi le référendum sur l'initiative des citoyens. Quand un certain nombre d'électeurs le demandait, la question était soumise au peuple, et l'on a eu une expérience de législation directe ou plutôt de décision du peuple sur ses propres intérêts tout à fait remarquable, avec le référendum sur les propriétés des princes, le référendum communiste sur le réarmement naval de l'Allemagne et le référendum contre les réparations.

Ce dernier référendum n'a pas abouti, mais tout de même 4 millions de citoyens allemands ont voté et signé contre les réparations. Il y avait là quelque chose de tout à fait important et grave.

Par conséquent, la constitution de Weimar est une constitution véritablement démocratique. Maintenant Hitler a confisqué cette démocratie allemande.

Participation  
directe du peu-  
ple à la ges-  
tion des af-  
faires publi-  
ques.

dans des conditions tout à fait remarquables, puisque c'est une série de lois, une révision régulière, qui a abouti au régime d'aujourd'hui.

De même en Italie, il n'y a pas eu de dissolution, pas de coup d'Etat, pas de renvoi, ce sont des hommes forts, qui se sont présentés devant les Assemblées, qui les ont intimidées et qui ont obtenu le changement total du régime. Il n'en reste pas moins que très fréquemment Hitler consulte le peuple, se soumet à lui. Evidemment, il y a un régime d'oppression incontestable, mais quelle est la puissance au monde, qui peut obliger un citoyen à voter contre sa volonté.

#### La constitution turque.

La constitution turque, dont nous avons parlé plus haut est extrêmement curieuse. Un lauréat du prix Rossi de cette faculté a décrit le régime auquel est actuellement soumise cette nation et il nous le décrit comme établissant le pouvoir absolu d'une assemblée. En effet, cette assemblée, d'après la lettre de la constitution, est l'organe tout puissant de l'Etat. On sait cependant que c'est Mustapha Kémal, qui dirige; mais il y a tout de même ce fait que sur les plateaux de l'Asie-Mineure, dans un endroit désertique, au lendemain de la guerre, s'est élevé le palais de la Grande Assemblée.

La Tchécoslovaquie, les pays baltes, Lettonie, l'Estonie, l'Ukraine, la Pologne, la Roumanie, la Yougoslavie, la Grèce, nés, transformés ou reconstitués, imitaient la constitution de 1875 et s'inspiraient des principes de la Révolution Française. Pendant quelques années, au lendemain de la guerre, on pouvait répéter : "La démocratie est partout, elle est dans le monde entier".

D'ailleurs, la condition pour être admis à la Société des Nations est qu'il faut se gouverner librement. On ne sait pas très bien ce que cela veut dire, puisque l'Inde est représentée et a une voix comme la France. Il paraît à coup sûr douteux que l'Inde se gouverne librement; les Anglais essaient de donner une constitution à l'Inde. C'est d'ailleurs un problème très grave, qui nous intéresse particulièrement.

En Abyssinie, les libertés politiques sont également assez élémentaires.

Donc, pendant les quelques années qui ont suivi la guerre, voici quel était l'état des choses : idéal de la révolution française avec l'application qui en avait été faite par la constitution de 1875, qui dominait le monde tout entier.

Mais ce triomphe fut bref. Dans certains pays le monarque se fit lui-même dictateur, c'est ce qui est arrivé en Yougoslavie.

lui-même dictateur, dans d'autres, la dictature s'est installée à côté du roi.

Ailleurs, la dictature s'installe à côté du roi; le roi d'Italie reste sur le trône et Mussolini est cependant le chef du gouvernement. Cette expression "chef du gouvernement" a une force sur laquelle il est inutile d'insister.

Que devient le roi dans ces conditions. La conservation du roi est peut-être une grande pensée de sagesse de la part de M. Mussolini; il sait que lui-même n'est pas éternel, il ne sait pas si le régime fondé sur sa personnalité exceptionnelle et éminente pourra durer une fois que lui aura disparu. Sans doute le mot d'ordre italien est de dire que le fascisme est éternel, que M. Mussolini, une fois disparu, sera remplacé; mais au début on disait : "le fascisme c'est Mussolini".

On ne peut prophétiser ce qui arrivera lorsque Mussolini aura disparu, le roi sera peut-être balayé. Mais il est intéressant de voir que le roi reste comme "l'image sainte à la porte de la maison", comme "la figure de proue à l'avant du navire". D'ailleurs, chaque fois que Mussolini parle, il commence d'abord par rendre hommage au roi.

Dans d'autres pays, il ne reste qu'une dérisoire façade représentative.

En Italie, il y a un régime extrêmement intéressant à étudier; il y a là une construction anti-démocratique qui est, comme on l'a dit à plusieurs reprises, originale et intéressante. Il y a un effort de construction nouvelle et c'est de ce point de vue purement intellectuel que M. Joseph Barthélémy part pour dire que la dictature du maréchal Pilsudski est loin de représenter le même intérêt.

Le maréchal Pilsudski est un soldat, il exerce une dictature sans principes, sans doctrine, il n'a même pas de principes anti-démocratiques, il a la haine des politiciens, il le leur dit et les politiciens le supportent; il leur dit qu'ils sont complètement idiots, que leurs discours ne s'élèvent jamais au-dessus des conversations au café du commerce, etc...

Alors nous voyons maintenant que les peuples, après avoir renversé les monarchies, au nom des principes de la liberté, se ruent partout dans la servitude, de sorte qu'il reste deux grands peuples libres, qui sont : la France et l'Angleterre, les deux dernières tranchées de la liberté.

La liberté est aujourd'hui niée directement; il y a eu des révolutions pour la liberté, mais on peut dire qu'aujourd'hui il n'y en aurait plus, on se détache du culte de la liberté.

En 1830, Charles X ayant prononcé la dissolu-

Différences entre le césarisme français et les césarismes modernes.

tion de la Chambre et suspendu la liberté de la presse, le peuple se souleva au cri de "vive la Charte".

Aujourd'hui, on n'aurait pas une révolution au cri de "Vive la constitution de 1875". Il y a donc un affaiblissement du culte de la liberté en elle-même. La liberté est niée. Il y a une différence fondamentale entre le césarisme français et les césarismes modernes. Trop souvent on entend dire : "Mussolini après tout c'est Napoléon III". Le fascisme c'est le Second Empire". En réalité, il y a entre les deux des différences fondamentales, dont la première est celle-ci, c'est que le 2 Décembre 1851 Napoléon a fait son coup d'Etat, mais que par l'acte même dans lequel il faisait ce coup d'Etat, il convoquait le peuple pour 13 jours après. Et le peuple consulté a dit à Napoléon, à une majorité écrasante : "vous avez bien fait de renvoyer l'Assemblée Législative et nous vous chargeons de faire une constitution sur les bases que vous nous avez indiquées". Donc aussitôt après le coup d'Etat, le plébiscite.

Une deuxième différence c'est que, pendant tout le Second Empire, le suffrage universel n'a pas cessé de fonctionner; sans doute, Napoléon III s'entendait à manier la pâte électorale, il y avait la candidature officielle avec tous les priviléges qui s'y attachent, mais il restait qu'on allait au bureau de vote et qu'on remettait au président le bulletin que l'on avait choisi. On sait que les premières élections furent unanimes en faveur de l'Empire, mais ensuite, il y eut les 5 républicains, et à la fin, si les choses avaient continué, il y aurait eu au Corps Législatif du Second Empire une véritable opposition.

Il y avait, il est vrai, des journalistes comme Prévost-Paradol et des journaux comme le Temps, qui n'étaient pas enthousiastes du régime.

Comparons avec le fascisme : Mussolini s'installe, fait un simulacre d'élection et, 8 ans après, fait son plébiscite, lequel portait sur 400 noms, que le citoyen devait approuver ou refuser en bloc.

Ce système est imité par Hitler : On arrive au Reichstag en uniforme. M. Goering lit, tout le monde lève la main et 3 minutes après la séance est levée, après avoir voté toutes les modifications fondamentales au régime du Reich, qui ont établi le pouvoir d'Hitler et qui lui ont donné le pouvoir constituant.

Il ne faut donc pas assimiler le Second Empire au régime fasciste et au régime hitlérien.

La dernière différence entre le césarisme français et les césarismes modernes, c'est que le césarisme français rend hommage au principe de la liberté,

par conséquent permet ce qu'on appelle la "normalisation". Il y a un régime anormal pendant un certain temps, il faut supprimer la liberté, mais la règle c'est la liberté, parce qu'à mesure que les évènements se détendent, il faut marcher vers la liberté.

C'est la pensée qu'exprimait Louis-Napoléon Bonaparte dans le préambule de la constitution de 1852 : "La liberté ne fonde pas les institutions, elle les couronne, lorsqu'elles sont consolidées" (Proclamation du 14 Janvier 1852, par laquelle est promulguée la constitution du même jour). "Le Sénat peut, de concert avec le gouvernement, modifier tout ce qui n'est pas fondamental dans la constitution, mais quant aux modifications à apporter aux bases premières, sanctionnées par le suffrage, elles ne peuvent devenir définitives qu'après avoir eu votre ratification (ratification du peuple)"

"Ainsi le peuple reste toujours le maître de sa destinée et rien de fondamental ne se fait en dehors de sa volonté".

Au contraire, Mussolini prétend "annoncer au monde un évangile nouveau pour remplacer le démon libéraliste de 1789". Hitler dit : "1933 doit être dans l'histoire du monde une date aussi lumineuse que 1789, et assurer à mon pays une position dominante, analogue à celle que la Révolution avait, pendant quelques années, assurée à la France".

Mussolini nous adresse des sommations, nous invite à hisser le drapeau blanc de la reddition, à renoncer à notre mission périmee, pour suivre celle des autres; en résumé, à se mettre à sa remorque.

Donc, désaffection générale, à l'heure actuelle, à l'égard des institutions de la liberté; seuls sont épargnés en Europe des îlots assez rares, tels que la Bulgarie, peut-être la Tchécoslovaquie, partout ailleurs, pas de liberté. L'Espagne se cherche encore; on a en Italie le fascisme, en Allemagne l'hitlérisme, en Autriche le système de Dollfuss, continué par Schuschnigg avec un système prétendument corporatif, qui est toujours une façade pour le pouvoir d'un homme; au Portugal Oliveira Salazar. Par conséquent des changements dans les faits, dans les institutions. Mais ce qu'il faut souligner en outre, c'est que dans les pays, dont les institutions restent, avec leur caractère libéral et démocratique, il y a un profond malaise dans les idées. On dit très souvent que l'Angleterre reste le pays solide de la démocratie, du parlementarisme et de la liberté. C'est vrai dans une

Désaffection  
à l'égard des  
institutions  
de la liberté.

certaine mesure. Nous avons eu une preuve de la démocratie royale dans la grande manifestation, qui a eu lieu à l'occasion du mariage du duc de Kent. C'est là de la bonne politique, l'Angleterre a voulu montrer qu'elle était un pays solide, démocratique et monarchiste, et que le peuple anglais reste fidèle à ses institutions. Mais il ne faudrait pas absolument exagérer ces idées et croire que si l'Angleterre est solide, elle l'est d'une façon absolument inébranlable et inébranlée. Il y a un fascisme anglais. Evidemment ce sont des mots qui hurlent à s'entendre accouplés, l'Angleterre n'aime pas les uniformes, par conséquent elle n'aime pas les "chemises". Dernièrement, il a même été question d'interdire tous les uniformes, mais on n'a pas osé aller jusque là, parce qu'il y a tout de même des domestiques, qui portent des livrées.

Il y a trois associations fascistes en Angleterre :

La ligue fasciste britannique, la ligue fasciste impériale, la ligue britannique du fascisme.

Nous avons vu, dans la Revue des Deux-Mondes du 1er janvier 1934 un article intéressant de M. Paul Hazard professeur au collège de France, qui, étant allé voir l'Union britannique de fascisme, disait : "de jeunes gaillards athlétiques sont là comme dans une fourmillière, ils sortent de tous les côtés. Le secrétaire politique du parti, a exposé ses idées, il veut supprimer les partis politiques, qui ont fait leur temps; la Chambre des Lords sera supprimée, la Chambre des Communes sera technique, économique; d'autre part, on renforcera le sentiment national, menacé par le communisme. Le fascisme anglais n'est, ni un parti de gauche, ni un parti de droite. Ces mots n'ont plus de sens, il faut vivre dans un plan de pensée, d'action. La liberté du temps présent n'est qu'illusoire, elle consiste à permettre à chacun de périr, de bavarder, elle n'assure pas le droit de vivre, etc....." Par conséquent, le fascisme se dresse contre les théories libérales et démocratiques de l'Angleterre.

Quelle est l'importance de ce mouvement ? On n'en sait rien. On ne sait jamais l'importance d'un mouvement, on peut dire ce qu'on a vu, mais on ne peut pas préjuger de l'avenir.

C'est ainsi qu'également au moment de l'avènement d'Hitler, il y avait en Bavière un mouvement catholique, monarchiste, d'indépendance bavaroise, tout à fait intéressant et remarquable. Des journalistes très sérieux sont allés en Bavière et ils ont été impressionnés par ce qu'ils y voyaient. Tout le mon-

Le fascisme en Angleterre.

de pensait que la Bavière lutterait contre Hitler,  
Or Hitler est apparu et tout s'est fondu.

De même, lorsqu'Hitler a été battu par Hindenburg, nous avons eu l'article de M. Léon Blum disant : "Maintenant nous sommes débarrassés d'Hitler, il est battu, etc...." Or, Hitler n'était pas du tout fini.

Il y a environ 15 mois, il y avait à Vienne un mouvement dynastique formidable; dans tous les magasins on trouvait le portrait du prince Otto en uniforme, en étudiant, etc... il y avait des livres sur le prince Otto et, au cours de cette année, il s'est joué à Vienne 4 pièces sur François-Joseph, et le peuple pleurait en voyant le vieillard, qui avait disparu. On peut dire qu'il y a en Autriche un mouvement monarchiste, que faut-il en penser ? On n'en sait rien. On parle beaucoup de la restauration des Habsbourg, mais cette restauration aura-t-elle lieu ? Personne n'en sait rien. La masse du peuple se laisse faire, elle est malléable.

Cependant, on reconnaît en général qu'il y a une certaine mésestime à l'égard des institutions parlementaires, et un anglais du nom de Wickham Steed, qui a été pendant de longues années correspondant du Times à Paris, et qui connaît très bien la France et l'Angleterre écrivait dans cet hebdomadaire, qui porte le titre de l'année, un article où il constatait un grand remue-ménage : "Les étrangers ne s'en aperçoivent guère, il faut savoir lire entre les lignes des journaux et apprécier à leur juste valeur les sous-entendus des réunions publiques. Entrez dans un cercle, dans une réunion, voyez les hommes d'affaires, les savants jeunes et plus avancés, il faut connaître la nation et la nation britannique cherche sa voie; elle se sent désorientée; l'homme ou le parti qui saurait lui donner une nouvelle orientation sera son maître".

Wickham Steed dit : "ce n'est pas un homme qu'il faut chercher, c'est une doctrine".

Le malaise anglais s'explique, comme toujours par le malaise matériel. Aux ventres affamés, la liberté cesse d'être chère. Le malaise a été aggravé par l'avènement d'Hitler. On a senti en Angleterre une menace pour la civilisation occidentale; il semblait aux Anglais que la pensée libérale, qui est le fond de leur doctrine, était un axiome, qui n'était pas discuté, car tant que ce n'était discuté que par la Russie bolchevique (gouvernée par des gens, qui ont asservi des illétrés qui avaient été tenus dans l'obscurité par des siècles de tsarisme, un peuple qui n'est pas tout à fait européen) cela n'avait pas une

Mésestime à l'  
égard des ins-  
titutions par-  
lementaires.

L'inquiétude  
en Angleterre.

grande importance; d'ailleurs la difficulté, quand nous voulons faire une Europe, c'est de savoir quels Etats il faut y mettre. Peut-on y mettre la Russie ? Ce n'est déjà plus tout à fait l'Europe, et d'autre part l'Europe sans la Russie, ce n'est plus l'Europe complète.

Ce sont là des problèmes extrêmement difficiles.

Mais lorsque l'Angleterre a vu que les idées libérales étaient abandonnées par l'Allemagne, par l'Italie, et qu'elles étaient remplacées par ce que le Pape, dans sa condamnation de l'Hitlérisme, appelle "la statolatrie", c'est-à-dire l'adoration de l'Etat, les Anglais ont commencé d'être singulièrement impressionnés et inquiets.

On a donc cherché, toujours d'après Wickham Steed, la nécessité de se défendre contre le nazisme et aussi la nécessité de chercher une doctrine politique qui, sans se détacher complètement du libéralisme, soit supérieure à la fois au communisme et au fascisme.

Par conséquent, il y a une inquiétude en Angleterre. Il ne faut pas s'imaginer que tout va bien en Angleterre. L'Angleterre est inquiète, elle est en train d'évoluer, comme l'a indiqué récemment assez spirituellement le ministre de l'Intérieur : "l'Angleterre respecte religieusement le droit d'asile, mais elle ne l'exerce pas". En effet, elle reste toujours le pays qui reçoit les réfugiés, les persécutés de tous les pays, seulement quand les Juifs d'Allemagne ont voulu aller en Angleterre, elle leur a dit : "Restez en France".

Un autre Anglais, Ramsay Muir, a publié un livre intéressant sur la constitution anglaise : "How England is governed" - "Comment l'Angleterre est gouvernée". C'est, avec le petit livre de Sir Maurice Amos, le meilleur livre qui indique les réalités de la constitution anglaise. Ce Ramsay Muir a publié un autre livre, qui s'appelle "La Voix d'un libéral". Il reste fidèle aux doctrines traditionnelles du libéralisme, seulement il a fait un livre pour affirmer cette fidélité. Il a senti la nécessité d'affirmer cette fidélité.

Voilà donc d'un côté le fascisme, de l'autre côté des gens comme Wickham Steed et Ramsay Muir. Et comme témoignage de l'inquiétude anglaise, on peut signaler la Ligue socialiste de Sir Stafford Crips.

Sir Stafford Crips est un bourgeois, un ancien magistrat, il fait du socialisme dictatorial. "J'en demeure épouvanté, avait dit Léon Blum, lorsque Marquet avait exposé sa thèse ainsi conçue : "ordre, au-

torité, nation". Or, c'est un socialisme avec un aspect nouveau et quasi dictatorial. Un dictateur est un homme qui s'impose à un moment donné. Nous avions pourtant ri, lorsque Hitler est apparu, on s'est moqué du peintre en bâtiments, de même que l'on a ri de Mussolini garçon boucher, mauvais instituteur de campagne "César de Carnaval", comme l'avait appelé un homme d'Etat, qui a consenti plus tard à changer cette appellation en "César de carton".

Par conséquent, on ne sait pas qui sera le maître. Lénine et Trotsky étaient en France misérables, vivant dans des chambres d'étudiants, et par la suite ils devinrent les maîtres de leur pays.

Sir Stafford Crips lance avec sa ligue socialiste un socialisme dictatorial et le Times du 19 Janvier 1934 disait "une partie importante et active du Labor est complètement dévouée à la dictature de ce parti".

Le Times indiquait quels seraient les éléments principaux de la dictature du parti : "la victoire du parti du travail serait suivie par les éléments suivants : 1<sup>e</sup> loi autorisant le gouvernement à gouverner par décret; 2<sup>e</sup> les membres du gouvernement seraient nommés par un congrès du parti socialiste, dirigé par un conseil responsable et révocable devant le congrès".

Par conséquent, comme nous avons le parti fasciste en Italie et le parti nazi en Allemagne.

"Toutes les branches de l'activité nationale seraient contrôlées par le gouvernement et dirigées exclusivement par les socialistes, en vertu de leur qualité de socialistes".

Or, remarquons qu'entré cette dictature de gauche de Stafford Crips, et le fascisme de Sir Edward Mosley, il n'y a pas de différence de doctrine, il s'agit seulement de savoir qui sera le maître. "Ces deux chefs, dit le Times, chargent le dragon de la démocratie libérale sous le même oriflamme, celui de leur propre infaillibilité".

Stafford Crips c'est le pendant plus de M. Déat que de M. Marquet.

Le Times, lui, trouve que à cette crise des partis, on a répondu par un gouvernement d'union nationale, car l'Angleterre n'est plus sous le régime des partis, qui s'opposaient et se succédaient depuis plusieurs années; nous avons à l'heure actuelle des gouvernements d'union nationale avec des travaillistes, des conservateurs, et des libéraux en minorité.

D'ailleurs, il n'y a rien de commun entre les

vailistes anglais et le parti socialiste. En effet les membres du Labor travaillistes en Angleterre sont monarchistes, ils ne veulent pas le renversement du roi, ils se mettent en uniforme pour aller assister à son petit lever. Ils sont militaristes et cléricaux. Henderson, lorsqu'il va aux Etats-Unis et que sur le bateau il n'y a pas de pasteur, fait lui même son prêche; et chaque dimanche il va au temple prier et chanter des cantiques. Cela n'a rien de commun avec notre socialisme.

Il y a quelques années, est paru un livre intitulé "les mots trahis" pour indiquer les mots anglais qui ne sont pas traduisibles en Français; de même les étiquettes de parti ne sont pas traduisibles en français.

Je vous signale une adhésion retentissante au fascisme, celle de Lord Rothermere, qui est le propriétaire du Daily Mail, qui a écrit un article "Hurrah pour les chemises noires". Scrutator (un journaliste dont la personnalité est inconnue) qui écrit assez régulièrement dans le Sunday Times, écrivait le 21 Janvier 1934 : "l'Assemblée de Westminster, la mère des Parlements, n'a pas seulement cessé d'être ce qu'elle était avant la guerre, mais elle est aussi dans sa propre demeure ouvertement menacée à présent de réelles violences. C'est là un signe des temps qu'il serait folie d'ignorer".

"les critères réels du thème démocratique sont la liberté de critiquer en paroles et par écrit et la possibilité de changer sans recourir à la violence un gouvernement dont la politique ne s'applique pas à ces critères. Le gouvernement des Etats-Unis demeure démocratique en dépit des pouvoirs étendus et autoritaires du président".

"Nous sommes libres, dit Scrutator, d'altérer les formes parlementaires, si nous le voulons, pour autant que ces critères soient respectés, mais que l'un ou l'autre soit attaqué et nos libertés seront en danger avec ou sans parlement".

Par conséquent, Scrutator se demande encore si le régime parlementaire peut être amélioré et adapté aux temps nouveaux.

Je vous signale encore une œuvre de l'auteur dramatique Bernard Shaw, qui a écrit une pièce intitulée "sur le rocher". L'action se passe au numéro 10 Downing street, lieu où se tiennent les réunions du cabinet politique. Il imagine que le chef du gouvernement national est un libéral, qui lit Karl Marx, et qui se trouve du coup converti au socialisme. Des chômeurs envahissent l'hôtel, cassent les vitres au

cri de "Angleterre, lève-toi". Le premier ministre répond rêveusement : "Ah, si elle se levait" et là-dessus le rideau tombe.

Par conséquent, nous ne savons pas si l'Angleterre est si solide que cela.

Dans le dernier numéro de la Revue Bleue (1934, page 887), est paru un article de Lord Ponsonby : "l'Angleterre attend-elle un dictateur".

"L'exemple de Mussolini, dit Ponsonby, d'Hitler de Pilsudski, de Mustapha Kémal et même de Roosevelt et d'autres encore, enflamme sans aucun doute l'imagination de certaines gens, qui rêvent de les imiter. La dictature est le sujet des conversations du jour; toutefois, la légèreté et l'insouciance avec laquelle en Angleterre on vous menace d'une telle éventualité ou on vous met en garde contre elle, prouve suffisamment que personne n'envisage avec sérieux, ne fut-ce qu'un instant, pareille possibilité. Examinons donc quelles sont les conditions requises pour un dictateur, et voyons si un homme répondrait au portrait qu'exige le cadre". Il dit alors : "Ce n'est pas Mac Donald, ce n'est pas Baldwin, ce n'est pas Lloyd George, alors nous ne sommes pas menacés d'une dictature".

Or, les dictateurs ne sont pas des personnages très connus; un dictateur est, en général, un homme nouveau, qui n'est pas pris dans les rangs des politiciens classés.

Mais ce que je veux vous indiquer c'est simplement l'inquiétude anglaise. Ce Ponsonby est un homme intéressant qui pendant la guerre, avec Mac Donald, a fait campagne pour que l'Angleterre abandonne la France, qu'elle n'entre pas dans l'Alliance et fasse la paix séparée avec l'Allemagne.... Il est devenu pair et par conséquent porte la culotte courte, les bas de soie, le chapeau à plumes et les souliers à boucles. Lorsque Mac Donald a été nommé ministre, il lui a fallu nommer des pairs. En effet, il y a une grosse différence entre le parlementarisme français et le parlementarisme anglais; les ministres anglais n'entrent que dans la Chambre dont ils font partie, alors qu'en France, un ministre député entre au Sénat, un ministre sénateur entre à la Chambre, et un ministre qui n'est ni député, ni sénateur, entre dans les deux Chambres.

Donc, pour avoir un représentant travailliste à la Chambre des Lords, Mac Donald dut nommer des pairs; il a fallu chercher des socialistes bon teint, vieux, sans enfants et sans possibilité d'en avoir, parce que les travaillistes sont adversaires de l'hé-

rédité et si ils nomment un travailliste pair, son fils sera pair; les Anglais craignaient que le fils d'un pair travailliste ne devienne un pair réactionnaire.

On a donc trouvé quelques vieux célibataires, ou des gens mariés sans enfants, comme Sydney Webb, qui a écrit un certain nombre d'études sociales et politiques et notamment une étude sur l'Assistance en Angleterre.

Les livres de Sydney Webb sont signés également par sa femme Béatrice Webb, laquelle, bien que son mari, pour se conformer à la règle, ait dû changer de nom en devenant pair, n'a jamais voulu prendre le nom de Lady Passfield.

L'inquiétude anglaise donne une incertitude au monde entier et au milieu de ce désarroi la France semble avoir perdu le rôle directeur qu'elle a eu pendant longtemps. Au lendemain de la guerre, tout le monde s'était mis à l'école de la France, de la Révolution française et de la constitution de 1875; maintenant la France semble perdre cette direction. Siegfried a écrit : "La France sembla avoir perdu la direction, et c'est un évènement bien triste".

Pour ma part, je ne crois pas que la France ait perdu la direction; c'est un pays de qualités moyennes, ces qualités n'exaltent pas. On a l'air de se détourner de nous, mais lorsque nous montrons qu'avec nos institutions démocratiques, notre habitude de la liberté, notre éducation de la liberté, nous résistons tout de même à des épreuves terribles comme la guerre, comme le désarroi moral de l'affaire Panama, l'affaire Dreyfus, le boulangisme et que nous sommes toujours là, il y a certains signes qui prouvent qu'on a encore confiance en nous. Il y a le signe de l'or; l'or suit la pente de la confiance, et les arrivages d'or en France prouvent que la France garde les bons principes. Il y a 90 milliards d'or dans les caisses de la Banque de France, ce qui excite d'ailleurs l'envie des autres pays; mais cela prouve qu'on a confiance dans la France. Voilà la vérité.

On nous reproche d'être statiques, de n'être pas dynamiques. Le dynamisme est à la mode, mais le dynamisme c'est le changement perpétuel. Or, il y a un moment où l'on devient statique et nous sommes arrivés à cette période. Au fond, le monde ne change pas beaucoup : la République des camarades, dont parle Robert de Jouvenel, est dans Hérodote. Les comédies d'Aristophane contre le charcutier démagogue, ce sont des personnages d'aujourd'hui; les critiques d'Aristote au point de vue de la démocratie sont applicables à l'heure actuelle.

La France semble avoir perdu le rôle directeur qu'elle a eu pendant longtemps.

La France serait vieille, dit-on ? peut-être, mais nous avons des traditions et ce qui est important, la France est forte; nous ne le disons pas assez. Lorsque nous serons arrivés à persuader que nous sommes un peuple faible, qu'il n'y a qu'à nous attaquer pour nous vaincre, on entrera chez nous. C'est une folie de dire que nous sommes faibles. Mais aussi il y a un autre point c'est que la France est la plus résistante à la crise économique, qui envahit le monde. Nous souffrons, mais nous souffrons moins que d'autres peuples. Pourquoi ? à raison de notre complexion sociale, de notre prédominance agricole, de la diffusion de la petite propriété, des qualités de notre peuple : modération, adaptation aux circonstances, de nos qualités d'épargne, de nos qualités de sagesse, de cet ensemble de petites qualités moyennes, que l'on dédaigne et qui cependant font que notre pays traverse la crise la plus épouvantable en se maintenant comme il le fait.

Ce qu'on nous reproche, et précisément ce qu'on nous envie, c'est précisément notre loyauté, notre fidélité aux idées libérales et démocratiques, qui sont un élément de notre force et c'est pourquoi je crois qu'en dépit de toutes les incertitudes dans lesquelles nous vivons, nous devons rester fidèles à la démocratie et à la liberté.

#### Idée de la nécessité de la liberté.

La liberté est plus nécessaire que jamais.

Dans ce grand conflit dont on a exposé les grandes lignes, dans l'état actuel des choses, entre la liberté et la notion de dictature, le professeur a choisi la liberté. Il croit qu'en réalité elle est plus nécessaire que jamais dans le monde moderne. En effet nous sommes dans une période d'incertitude, d'instabilité, de recherche. Alors qu'autrefois nos pères ont connu l'impression de la stabilité, aujourd'hui, au contraire, on a le sentiment que le monde se transforme en une sorte de laboratoire d'expériences : expérience sociale bien profonde en Russie soviétique; expérience à la fois sociale et politique en Italie et en Allemagne, expérience très intéressante d'économie dirigée aux Etats-Unis; expériences partout.

Une expérience, par définition, c'est une tentative, un essai, une recherche, dans laquelle nous ne savons pas si on réussira ou non. Or, ce qu'il y a de remarquable c'est que toutes ces expériences, sauf

l'expérience américaine, se poursuivent dans l'absence de liberté. Nous avons donc beaucoup de peine à être renseignés sur ce qui se fait et sur les conséquences des tentatives faites notamment en Allemagne et en Italie. Or, précisément parce que nous cherchons, il faut que nous sachions quels sont les résultats des expériences, qui sont faites en dehors de la ligne traditionnelle.

La liberté, d'ailleurs, ne se démontre pas comme une théorie, on n'arrive pas à la foi politique ou à la foi religieuse par la démonstration, il faut encore avoir ce qu'on appelle "la grâce", c'est-à-dire une adhésion spontanée du sentiment.

L'expérience et le raisonnement confirment ou abolissent cette adhésion. Par conséquent, on a le goût de la liberté ou le goût de l'absence de liberté. On ne sent d'ailleurs tout le prix de la liberté que lorsqu'on en est privé. La liberté a une valeur éducative; ce n'est que dans la vie publique libre qu'un peuple devient véritablement majeur. C'est la pensée qu'exprimait Waldeck-Rousseau, lorsqu'il disait : "Pour être sage, il faut d'abord avoir été libre pendant longtemps. Les peuples longtemps comprimés sous des régimes autoritaires ont des réveils sauvages et terribles. Au contraire, chez les peuples qui ont l'habitude de la liberté, et les moeurs de la liberté, les explosions sanglantes sont rares, limitées et passagères".

Cela ne veut pas dire d'ailleurs que l'on condamne à priori tous les systèmes qui ont été expérimentés dans d'autres pays. A quelqu'un qui nous demanderait si nos membres doivent être laissés libres ou si on doit les mettre dans une gouttière, on répondrait : "S'ils sont cassés, ils doivent être mis dans une gouttière". Or, il y a des peuples qui sont cassés à certains moments de leur histoire et qui ont besoin d'être ainsi tenus dans les appareils de chirurgie, que sont les dictatures. Mais la France, à l'heure présente, est un pays majeur et bien portant, qui réclame la liberté et qui y a droit.

Germain-Martin disait au Sénat récemment : "Il n'y a que deux peuples, à l'heure présente, dont les finances n'inspirent pas d'inquiétude profonde, c'est l'Angleterre et c'est la France".

Il se trouve que l'Angleterre et la France sont, comme on l'a dit, les deux dernières tranchées de la liberté. Ce sont les deux grands peuples libéraux, qui sont en ce moment les mieux gouvernés, les plus pacifiques et les plus prospères. Ce sont des coïncidences, qu'il est important de souligner.

**COMMENT SE POSE LA QUESTION DE L'ORGANISATION  
D'UN ETAT LIBRE.**

Dans cette vue de la question de la Réforme de l'Etat, telle qu'elle est posée, le professeur ne fera qu'effleurer les sommets, il appartiendra aux étudiants de préciser un peu les idées exprimées en se reportant notamment aux manuels.

**Structure économique de l'Etat.**

Les réformateurs intégraux ont pour principe intransigeant que ce serait faire œuvre vaine que de limiter à l'organisation politique de l'Etat l'effort rénovateur; ce serait toute sa structure économique qu'il faudrait refaire depuis la fondation jusqu'au faftage.

M. Mussolini disait récemment : "l'erreur consiste en ce que on ne s'est pas préoccupé de la structure réelle de l'Etat". C'est ici un peu le progrès de l'individualisme de la révolution, individualisme qui a consisté en un individu souverain, et qui du moment qu'il participait à la gestion des affaires publiques, tous les problèmes étaient résolus et qui a fait représenter dans les autorités de l'Etat les individus, alors qu'on ne s'est pas préoccupé de faire représenter les forces de la nation, forces économiques, morales etc...

Les idées à la mode portent notamment sur les points suivants :

1<sup>o</sup> Principes du profit,

2<sup>o</sup> Parlement économique.

3<sup>o</sup> Corporatisme.

4<sup>o</sup> Vanité de la démocratie politique par rapport à la démocratie sociale.

1<sup>o</sup> - Principe du profit.

Dans l'agitation singulièrement passionnée du monde actuel, il est très difficile, mais aussi hautement indispensable de rechercher sa ligne de pensée, de fixer sa règle de conduite, de définir ses principes généraux d'action. Or, je vous signale cette nouvelle mode actuelle à l'égard des nécessités pratiques, que l'on acceptait, auxquelles on s'était résigné, une attitude de révolte ou de refus. Il y a des écoles, qui refusent de s'incliner devant l'état ac-

tuel des choses. Le tout dernier genre exige que l'on fulmine l'excommunication majeure contre le profit, comme fin de l'activité économique. Parmi les directeurs de cette nouvelle croisade, citons le romancier Jules Romains et son plan du 9 Juillet; M. Drieux-Larochelle et son itinéraire; M. Daniel Rops, avec ses méditations politico-religieuses.

Voilà des hommes, qui viennent de divers points de l'horizon intellectuel, notamment M. Daniel Rops, qui ne dissimule pas des attaches avec l'Eglise catholique, mais ces écrivains qui se prononcent verbalement contre l'étatisme, se prononcent aussi contre le libéralisme.

Voici notamment ce que je lis dans le plan du 9 Juillet, élaboré sous la présidence de M. Jules Romains par une série d'hommes jeunes, venus de tous les points de l'horizon et même de diverses formations officielles, comme les représentants du conseil d'Etat de l'administration des finances, du parti néo-socialiste jusqu'à la droite, qui ont cherché à établir un plan de réforme : "Nous désirons remplacer comme mobile des actes économiques le profit par la notion de service" (Page 51)

"Le but à poursuivre est le remplacement progressif du profit individuel par la notion du service social et la joie de créer". (page 42)

"Au stimulant du profit doit se substituer progressivement la mystique du service". (page 18)

Par conséquent, il s'agit de remplacer la poursuite du profit, dans l'activité économique et comme mobile de l'activité économique, par la satisfaction du service rendu, par conséquent enlever aux hommes le mobile du profit. On invoque d'abord la joie de la production; au lieu d'espérer le salaire, on se paie par la joie de produire et de servir.

Remarquons que ce sont là des nouveautés, qui sont de véritables vieilleries trainant partout. On plagie Fourier et le phalanstère, où chacun devait être payé par la joie de servir les autres. Or, M. Fourier a échoué.

Il y a des métiers d'art ou de pensée, dont l'exécution contient en eux-mêmes une partie de leur récompense, mais ils constituent l'exception et un privilège. Il y a par contre, une quantité de citoyens humbles et nécessaires, les boueux, les vidangeurs, les croque-morts, les geoliers, etc... qui ne se trouvent pas récompensés par leur simple satisfaction professionnelle. Il ne faut pas dire qu'ils agiront par sentiment du devoir social, ce serait ridicule.

Remplacer la  
poursuite du  
profit par la  
satisfaction  
du service  
rendu.

Reste la contrainte. La contrainte par l'Etat :

La contrainte

est impossible comme principe durable de l'organisation économique.

on s'affirme anti-étatiste, et cependant on réserve la contrainte pour forcer les gens à faire ce métier. Dans nos sociétés démocratiques, la contrainte a fait des progrès considérables, témoin l'universalisation du service militaire. Tous les hommes font le service militaire aujourd'hui dans les pays véritablement civilisés; on peut dire que l'universalisation du service militaire est un signe de la civilisation complète d'un pays et qu'un peuple s'affirme véritablement arrivé au degré supérieur de civilisation, lorsqu'il cherche, comme disait M. Philippe Berthelet "à placer un emprunt en France".

Cependant la contrainte est impossible comme principe durable de l'organisation économique. Les Soviets ont essayé et ils ont échoué, et de plus en plus ils ont substitué au salaire fixe et obligatoire, le service ouvrier obligatoire. Si on ne fait pas le travail commandé, on est privé de toutes les cartes d'alimentation, pain, sucre, viande, etc... et la famille meurt de faim. C'est possible d'ailleurs dans un pays où il n'y a pas à manger pour tout le monde; ce qui caractérise d'ailleurs l'époque actuelle, c'est qu'il y a des pays qui ont trop de blé et d'autres pays qui meurent de faim.

M. Rosenberg, qui est maintenant au sommet des honneurs, secrétaire général adjoint de la société des Nations, a dit qu'on mourait de faim en Russie, mais que l'année prochaine on ne mourrait plus de faim.... il ajoute d'ailleurs que en Pologne la situation est la même au point de vue de la famine; ce contre quoi les Polonais protestent en disant qu'il suffit de considérer le buffet de la dernière gare russe et le buffet de la première gare polonaise pour s'en rendre compte.

Les Soviets généralisent le salaire à la tâche, qui est tout différent du salaire à l'heure; l'ouvrier est payé d'après sa production; système contre lequel proteste hautement le syndicalisme français.

Donc, on commence, même à Moscou, à considérer la poursuite du profit comme le meilleur aiguillon pour le rendement de l'ouvrier; cependant, dans un numéro de la Revue Bleue (revue bourgeoise par excellence) on lit un plan de Daniel Rops avec ce programme : "Le service national de travail manuel : les intellectuels travailleront de leurs mains". Donc, pendant que les intellectuels travailleront ainsi, les manuels travailleront de leur cerveau....

C'est naturellement une absurdité. Et on voit combien est dangereux ce métier de réformateur. Chaque matin il faut inventer quelque chose de plus fort

que ce que l'on a inventé la veille, et surtout plus fort que ce que les autres ont inventé l'avant-veille.

Une des formules les plus stupides de ce genre, c'est celle qui consiste à se proclamer à la fois anti-capitaliste et anti-marxiste.

La formule sonne évidemment, elle sonne d'autant plus fort qu'elle est plus creuse, et on supprime le profit, on abolit l'épargne, on supprime par là le motif du travail et on condamne l'humanité à la stagnation dans la plus effroyable misère. Il est assez triste d'être obligé de dire de pareilles vérités premières, mais on est obligé, à l'heure où nous sommes, de lancer des lapalissades dans la circulation, tellement la folie règne et tellement aussi la peur de ne pas paraître avoir l'esprit ouvert, fait accueillir avec indulgence les plus stupides et les plus dangereuses affirmations.

Ce n'est pas à dire que l'on s'en tient rigoureusement à la vieille formule libérale : "laissez faire, laissez passer".

L'absolu n'existe qu'au tableau noir ou dans le cabinet du philosophe. Il faut que l'Etat intervienne, notamment pour sauver les sentiments humains, pour protéger les faibles.

Le fait-il tout de même ? Il suffirait de répondre à cette question par la liste des rubriques de la législation sociale : assistance aux malades, assistance aux pauvres, extension des hôpitaux, législation sociale, législation ouvrière, législation sur les ateliers, législation sur les heures de travail, etc..... et aussi par le tableau des progrès moraux et économiques indiscutablement réalisés depuis la Révolution dans la condition des ouvriers et des paysans.

Le confort d'un ouvrier, à l'heure actuelle, ne peut pas être comparé à ce qu'il était à la fin de l'ancien régime et à ce qu'il était même sous le roi Louis-Philippe, quand on avait, suivant la formule célèbre, l'ouvrier de 12 ans travaillant 14 heures par jour, au moment de la loi de 1848 sur le travail des femmes et des enfants.

Par conséquent, encore une fois, en matière politique et sociale, on ne peut affirmer que des tendances, tendances libérales et anti-éstatistes, ce qui ne veut pas dire que l'on condamne toute intervention de l'Etat, mais on affirme que l'intervention de l'Etat ne doit pas être exagérée, "L'Etat Providence crée l'enfer économique" a-t-on dit.

Il y a aussi une campagne, qui se poursuit contre le profit et qui n'est pas aussi directe, aussi

Nécessité de  
l'intervention  
de l'Etat.

La campagne  
contre l'énor-

mité du profit. intellectuelle que celle qui résulte du plan du 9 Juillet, mais qui est peut-être aussi dangereuse; c'est celle qui consiste à stigmatiser l'énormité du profit et à accuser le profit de quelques-uns de la misère de tous.

Voici un exemple : dans un discours, un député d'esprit distingué, de parole éloquente, de très évidente bonne foi et de très ardente bonne volonté, plus imprégné en réalité de modération que ne pourrait le faire croire la qualité de ses électeurs et même la place qu'il occupe dans la Chambre, disait ceci : "Beaucoup de directeurs d'entreprises ont fermé leur entreprise en prétextant la crise. Or ainsi, ils ont perdu des clients, puisqu'en cessant de distribuer les salaires, ils ont diminué le pouvoir d'achat des membres de la société", et sans doute ajoutait-il mentalement : "c'est bien fait".

"En second lieu, avec le profit qu'ils ont réalisé pendant la période de prospérité, ils pouvaient tenir leur maison ouverte pendant la période de crise".

Pour avancer de pareilles affirmations, il faut fermer les yeux sur les réalités les plus évidentes. Pour s'en rendre compte, il suffit de lire des bilans, des rapports de conseil d'administration, et il faut se rendre compte aussi de la place qu'occupe le profit dans les dépenses d'une entreprise. Un groupement qui s'appelle A.N.S.A. (Association nationale des sociétés par actions) dirigé actuellement par M. René Lafarge, ancien député, autrefois chargé de conférences à la Faculté de Paris, a fait une enquête sur 300 sociétés qu'il représente et il a trouvé que sur un chiffre d'affaires de 8 milliards, les dividendes représentent 3 %, le salaire représente 25 %, les impôts environ 10 % et les charges sociales, 8 %, le reste ce sont les achats et les ventes.

Comment veut-on qu'avec des prélèvements de 3 % on puisse faire marcher une affaire, où il y a 25 % de salaires. C'est matériellement impossible. Si on conserve le bénéfice d'une année, on pourra payer des salaires pendant 1 mois et demi l'année suivante, et encore ce chiffre n'est pas celui de toutes les entreprises.

Pour les compagnies de chemins de fer, on a calculé ceci : les chemins de fer roulent : 7 mois par an pour payer les salaires, 4 mois par an pour payer le charbon, 15 jours par an pour payer les dividendes, et 1 matinée pour payer le conseil d'administration.

On peut s'indigner contre les taux excessifs des sommes données aux administrateurs par rapport aux travailleurs, mais il est important de savoir que ces

dividendes peuvent être du profit ou des charges de capital. Jusqu'ici on a admis que c'était du profit, mais enfin ces profits, de même que les salaires, sont tout de même destinés à être dépensés annuellement; alors ce qu'on a gagné en 1920-1924-1925 s'imagine-t-on que c'est toujours dans une boîte pour être dépensé en 1934 ? Ce sont là des raisonnements inouïs.

Il ne faut pas imaginer, en effet, que ce soit de gaîté de cœur que des directeurs d'entreprise ferment leur maison.

Dans le dernier numéro de la revue "l'Etat moderne" est paru un article de M. Grisoni, qui est un député de la banlieue parisienne, dans lequel on dit cette phrase : "Dans l'état actuel des finances publiques, il est juste de demander des sacrifices aux fonctionnaires; mais, ajoute M. Grisoni, M. Doumergue n'avait pas le droit de le faire, parce qu'il n'a rien demandé aux banques et aux grandes entreprises".

Or, lisez les bilans des grandes entreprises, à l'heure actuelle, ils ne distribuent rien; les banques les plus importantes ne distribuent cette année aucune espèce de dividende, alors que veut-on réclamer de plus ? Le profit est supprimé.

Il est vrai que les actionnaires de chemins de fer continuent à toucher des dividendes, grâce à la garantie d'intérêts, mais il sont en déficit.

Par conséquent, il ne suffit pas d'ouvrir une entreprise pour gagner de l'argent, et d'une façon générale, il faut se mettre en garde contre ces tendances de reconstruction de l'Etat, tendances fondées sur une méconnaissance systématique des réalités.

#### II° - Le Conseil National économique.

Voici quelques notions sur ce qu'est le Conseil National économique. Ce conseil a été créé par un décret du 16 Janvier 1925 (Duvergier, Recueil des lois), inséré au Journal Officiel du 17 Janvier 1925.

Ce conseil économique, créé par décret a reçu ensuite la force d'une institution créée par la loi, en vertu de la loi de finances du 29 Avril 1926, qui a dit que les attributions du Conseil national économique seraient réglées par une loi.

Ce Conseil est un grand organisme consultatif, il est rattaché à la présidence du conseil, et il est pourvu à ses dépenses par des crédits inscrits au budget du ministère du travail. Le Conseil national économique est donc une de ces institutions, qui donnent un certain corps à la présidence du conseil, et lui assurent une matérialité.

Quel est l'objet du Conseil National économique ?

Création du  
Conseil Natio-  
nal économique.

Objet du Con-  
seil National

économique.

Il doit étudier le problème intéressant de la vie économique du pays, en recherchant les solutions et proposer l'adoption de ces solutions aux pouvoirs publics. Mais ses attributions ne sont que d'ordre consultatif.

Sa composition.

Le Conseil National économique est composé de divers membres représentant les forces économiques et sociales de la nation dans la proportion ci-dessous.

3 grandes parties : 1<sup>e</sup> Population et consommation. - 2<sup>e</sup> Travail. - 3<sup>e</sup> Capital.

#### I - Population et consommation.

- 1<sup>e</sup> coopérations de consommation et ligue d'acheteurs 3 représentants.
- 2<sup>e</sup> associations de maires, municipalités 2 représentants.
- 3<sup>e</sup> usagers des services publics, 2 représentants.
- 4<sup>e</sup> Pères et mères de famille - mutualités, 2 représentants.

#### II - Travail.

- A) Travail intellectuel et enseignement, 2 représentants.
- B) Travail de direction
  - a) industrie 3 représentants,
  - b) agriculture 3 représentants,
  - c) commerce 2 représentants,
  - d) transports 1 représentant,
  - e) coopératives 1 représentant,
  - f) services publics 1 représentant.
- C) Travail salarié :
  - a) fonctionnaires 2 représentants,
  - b) techniciens 2 représentants,
  - c) main d'œuvre :
    - 1<sup>e</sup> industrie 5 représentants,
    - 2<sup>e</sup> commerce 2 représentants,
    - 3<sup>e</sup> agriculture 1 représentant,
    - 4<sup>e</sup> Transports 2 représentants.
- D) Métiers urbains et ruraux, artisans 2 représentants.

#### III - Capital.

- 1<sup>e</sup> Industrie 3 représentants,
- 2<sup>e</sup> Capital immobilier 2 représentants,
- 3<sup>e</sup> Banques, bourses, assurances, caisses d'épargne, 3 représentants.

On voit l'arbitraire de cette représentation. La main d'œuvre industrielle a 5 représentants. Par conséquent, à la moitié de la nation, qui se compose d'ouvriers, on donne 5 représentants sur 47 représentants au total, et on donne 1 représentant à toute

l'agriculture. Le travail intellectuel et l'enseignement a trois représentants, ce qui est peu pour l'ensemble du travail intellectuel.

Ces représentants sont désignés ainsi : le gouvernement par décret désigne les organisations, qui seront représentées, et c'est l'organisme désigné, qui nomme son représentant. Par exemple, on chargera le Comité des Forges et le Comité des Houillères de nommer leurs représentants.

Dans un des derniers numéros de l'Illustration, on donne la séance d'ouverture du Conseil national économique. Au bureau, il y avait M. Cahen Salvador, M. Lambert-Ribot représentant les forges, M. de Peyerimhoff, représentant le personnel des houillères, etc.

Chaque fois qu'un grand organisme de technique veut un organe approprié, il ne prend pas un technicien, il prend un intellectuel. Les assurances ne prennent pas un assureur, elles prennent un agrégé de l'Université. Cela prouve que la qualité supérieure c'est l'intelligence et la culture générale avec un certain sentiment de chef, qui est inné. A quoi bon faire le conseil national économique, puisque le travail intellectuel n'est pas représenté dans cette organisation.

L'arrêté du 9 Avril 1925 porte sur une série de détails en ce qui concerne ce Conseil National économique : Les membres doivent être âgés de 25 ans, jouir de leurs droits civils et politiques; les femmes sont admises, etc.... Le Conseil National économique tient chaque année deux sessions ordinaires de 10 jours, etc....

Le président du Conseil, dit un décret du 4 Février 1926, est président de droit du Conseil National économique, qui élit lui-même ses 4 vice-présidents. Il fait son règlement.

Nous avons aussi un arrêté du 24 Aout 1926, qui modifie l'arrêté du 9 Avril 1925 : "Sont désignées les organisations suivantes pour déléguer des représentants au Conseil national économique sous la rubrique "travail de direction"

"commerce" Comité national du commerce extérieur 1 représentant - 2 suppléments.

Fédération des commerçants détaillants de France,

Alimentation parisienne,

Fédération nationale des boissons,

Groupes commerciaux et industriels de France

1 représentant - 2 suppléments.

On voit quel est l'arbitraire, qui désigne ces groupes ; il y a des groupes plus ou moins importants ; plus ou moins influents, qui ont à leur tête des hom-

mes plus ou moins habiles, qui obtiennent la représentation ou se la voient refuser.

Jusqu'ici ce Conseil n'a pas fait beaucoup de mal, ni énormément de bien; il s'est occupé uniquement de la réforme du calendrier (on veut faire une année de 13 mois).

L'âme du Conseil National économique est M. Cahen Salvador, conseiller d'Etat. Il rêve par ce conseil de tenir les leviers de commande de l'industrie, il serait là comme une sorte de représentant de l'Etat, qui concilierait tous les cartels et les grandes organisations économiques, qui établirait les contingements, etc.... Il rêve la marche vers l'étatisme.

Dans l'avant-dernier des messages qu'il adresse à la nation française, le président Doumergue expose son projet de révision constitutionnelle et consacre un important passage au Conseil National économique. Ce passage a d'ailleurs disparu dans le projet rédigé en articles.

"Outre les services de la statistique générale et le secrétariat général du Conseil supérieur de la défense nationale, devait être rattaché, dans le plan de M. Doumergue, à la présidence du Conseil le Conseil national économique réorganisé." Tel que je le conçois, disait-il, il doit être composé des représentants qualifiés de l'économie du pays, désignés par le gouvernement : agriculteurs, commerçants, industriels, banquiers et distributeurs de crédit, transporteurs, artisans et ouvriers. Il n'aura, certes, continuait M. Doumergue, aucun pouvoir de décision, mais il sera consulté par le gouvernement sur toutes les questions d'ordre économique, et en particulier sur les projets de loi visant l'agriculture, le commerce, les transports, le crédit, les questions intéressant l'artisanat et la main-d'œuvre. Il sera libre par ailleurs d'émettre des vœux et de formuler des suggestions. Il aura aussi pour rôle de veiller à la conciliation des intérêts divergents. Pour renforcer le Conseil National économique et pour faciliter sa tâche, un certain nombre de conseils régionaux seront créés en liaison constante avec lui ; ils constitueront son prolongement local et en quelque sorte ses antennes". (discours du 4 Octobre 1934).

M. Joseph Barthélémy a été un peu surpris de voir M. Doumergue embarquer ces idées de construction économique de l'Etat dans son navire. Il est possible que M. Doumergue ait voulu faire quelques concessions à la mode du jour, puisqu'il flotte dans l'air tout un système de nuées; on veut reconstruire la structure économique et réelle de l'Etat, on veut créer l'Etat

Le projet de réforme du Conseil National économique de M. Doumergue.

corporatiste, on veut intégrer le syndicalisme dans l'Etat, on veut remplacer la Chambre par l'atelier, etc... Il est possible aussi que M. Doumergue ait voulu, alors qu'il demandait le rétablissement de la dissolution, qui a une odeur réactionnaire, compenser cette réaction par un parfum moderniste. Il est possible aussi que M. Doumergue ait voulu charger du lest pour le rejeter en cas de besoin. Il est très possible enfin que M. Doumergue ait voulu agir par conviction, assurer aux pouvoirs publics la collaboration des compétences, le vote des lois technique- mûre fautes et aussi de la paix sociale.

Or, voici quel est le point de vue de M. Joseph Barthélémy. Il veut qu'il existe une organisation de la consultation; il veut que les intérêts particuliers puissent faire entendre leurs aspirations, il veut que les intéressés puissent faire connaître leurs ob- servations et leurs désirs.

Mais il y a pour cela les Chambres de commerce, les Chambres d'agriculture plus jeunes, qui peuvent servir à remplir ce rôle. Aller au delà, dresser en face du Parlement politique un parlement rival, alors même que ce Parlement rival ne serait doté que d'un pouvoir consultatif, c'est mauvais. Le Parlement économique ne fera jamais rien ou il fera du mal, et ce sont des choses qu'il faut dire en toute simplicité.

Cette idée de transformation du Conseil national économique en parlement professionnel a été développée par M. Georges Mer dans son livre : "La Réforme de l'Etat en action". M. Mer est un fonctionnaire du ministère des Finances, un des chefs du syndicalisme des fonctionnaires.

Voici ce qu'il dit, au sujet du Conseil National économique, qui donne la direction dans laquelle s'engageait également M. Doumergue :

"A notre sens, la réforme de l'Etat sur le plan "constitutionnel doit avoir une portée singulièrement "plus vaste; il s'agit de réviser la constitution, "en vue d'intégrer parmi les pouvoirs publics la re- "présentation économique de tous les producteurs. Le "pays a des intérêts généraux économiques comme des "intérêts généraux politiques, ils ne seront dégagés "que par le rassemblement des délégués de toutes les "professions.

"Réviser la constitution, c'est pour nous :

"1° installer parmi les pouvoirs publics un con- "seil national économique, qui serait une assemblée "délibérante, ayant les mêmes droits sur la marche "de l'Etat que l'assemblée politique subsistante, qui "pourrait être un amalgame électoral du Sénat et de la

La transforma-  
tion du Conseil  
national écono-  
mique en Parle-  
ment profes-  
sionnel.

"Chambre des Députés actuels".

"2<sup>e</sup> Placer aux côtés du président du conseil une "délégation exécutive du Conseil national économique, "qui lui donnerait cette force extérieure, dont est "privé à l'heure présente le pouvoir exécutif.

"3<sup>e</sup> Organiser la représentation des intérêts économiques au sein du conseil d'administration de chaque rouage de l'administration et du même coup résoudre le problème de la collaboration des fonctionnaires à l'action publique; de la sorte une sève nouvelle se serait introduite dans les organes des pouvoirs publics et par là l'autorité de l'Etat qui s'appuierait sur des forces et non pas seulement sur des lois, "se trouverait portée au degré de puissance recherché "en vue du triomphe de l'intérêt général."

Dans la pensée de M. Mer, il y aurait une délégation de fonctionnaires, qui gérerait toute l'administration.

L'essentiel, pour nous, c'est le 1<sup>e</sup> et le 2<sup>e</sup> : l'installation du conseil national économique, qui serait une assemblée délibérante, gardant le Sénat et la Chambre des Députés actuels. C'est très net : dresser en face du Parlement politique un Parlement professionnel. C'est un plan, qui est dans l'air, comme cette question du profit que nous avons vue déjà. A ce sujet du profit, tout dernièrement un congrès des fonctionnaires a encore tonné contre le profit. Les fonctionnaires voulaient que l'Etat donne à chacun son travail et s'engage en retour à assurer la vie de chacun. Ce sont là des idées très dangereuses.

Dans le Conseil national économique, il y a, on le sait, une représentation de la main-d'œuvre (5 représentants ouvriers), il y a aussi quelques paysans, ce qui n'est pas très important. Mais si nous avons véritablement un parlement professionnel, pendant combien de temps ouvriers et paysans consentiront-ils, alors qu'ils sont la moitié dans le pays, à rester une infime minorité dans le Conseil ?

Ils exigeront naturellement une représentation proportionnelle à leur masse, c'est-à-dire la presque totalité du Conseil, et quand on les aura ainsi installés à leur place, pendant combien de temps consentiront-ils à se cantonner dans l'émission d'avis facultatifs ou même à partager la puissance avec le parlement politique, que l'on consent à conserver ?

On voit qu'avec ce système du Conseil National économique exalté, nous arrivons à un parlement de classe, le parlement des ouvriers et des paysans. On n'y est pas encore, mais on met le doigt dans l'engrenage.

Quant à M. Joseph Barthélémy, il reste fidèle à la dé-

mocratie individualiste, telle qu'elle nous a été transmise par la révolution.

Problèmes que soulève l'organisation d'un Conseil économique, parlement professionnel.

D'ailleurs, la conception se heurte à une série de problèmes insolubles, en ce qui concerne sa mise en œuvre. Le premier problème est celui-ci : désigner les groupes qui seront représentés. On sait par ce qui a été dit plus haut, que c'est un système arbitraire. La masse des épiciers de campagne, par exemple, ne sera pas représentée, alors que l'alimentation parisienne aura ses représentants. Ce sont là des problèmes qui paraissent simples sur le papier, mais qui dans la réalité sont très complexes. Allons-nous faire, par exemple, un groupe du fer, y mettrons-nous la mine, la forge lourde, la petite métallurgie, la quincaillerie, la serrurerie, le commerce de gros et le commerce de détail ? Toutes ces branches ont des intérêts distincts ?

Dans les produits chimiques, mettrons-nous les engrais agricoles et ceux que l'on sort de matières usées (comme il est dit en droit administratif) dans les villes à côté des parfums ? Les intérêts ne sont pas les mêmes.

Ferons-nous un groupe du textile, où l'on mettra la laine, le lin, le chanvre, le jute, le coton, la soie naturelle et le rayonne (qui remplace l'ancienne expression de soie artificielle) ? Tous ces intérêts sont opposés; en effet, les fabricants de soie ne s'entendent pas avec les éleveurs de vers vis à soie, la laine s'entend mal avec le coton.

A la rigueur, on pourrait mettre le blé dans le même rayon que la betterave, mais on ne pourrait pas mettre la betterave avec la vigne, parce que la betterave du nord est l'ennemie de la vigne du sud-ouest.

Voici enfin la question cruciale : dans le même groupe professionnel que mettrons-nous : les patrons avec les ouvriers ? Si l'on met patrons et ouvriers, nous allons travailler à la paix sociale, à la solidarité de la profession; mais il y a un obstacle, et il est grave, c'est que l'ouvrier n'a plus, s'il l'a eu, le sentiment de la solidarité de la profession; il y a une solidarité proprement, strictement ouvrière, pour les salaires, les heures de travail, les conditions du travail, pour toutes les questions qui intéressent toute la population ouvrière; mais l'ouvrier boulanger se sent plus près de l'ouvrier métallurgiste, de l'ouvrier verrier ou de l'ouvrier menuisier que de son patron, et encore n'a-t-on considéré que les intérêts les plus faciles à organiser.

Comment ferons-nous représenter les rentiers, les contribuables, les consommateurs ? Sans doute

M. Mussolini dit que c'est l'assemblée politique qui les représentera. Mais alors, on dresse les classes encore une fois les unes contre les autres et l'on arrive à des problèmes extrêmement difficiles. On arrive quelquefois à vouloir représenter les communes, mais comment peut-on faire représenter les communes autrement que par leurs maires. Si l'on représente les familles, les forces morales et spirituelles, on met une représentation générale, on met également une représentation de l'église catholique, de l'église protestante, de l'église israélite, des musulmans, et une représentation de la franc-maçonnerie.

Que sortira-t-il de tout cela ? Première difficulté : définir les groupes qui seront représentés.

Deuxième difficulté : plus délicate que la première, doser la représentation des groupes, quand on les a une fois définis.

Supposons qu'on soit parvenu à dresser la liste des groupes; on constitue une assemblée, le Conseil national économique qui va être chargé d'émettre un avis, ou même dans le plan de M. Mer, de prendre une décision. Si on charge cette assemblée d'émettre un avis, il faut le vote à la majorité.

Mais comment l'assemblée va-t-elle voter ? Allons nous donner une voix au fer, une au cuivre, une à la houille, une à la forêt, une à l'agriculture, une à l'industrie, une au commerce ? Ce sera l'éparpillement de l'organisation professionnelle.

Allons-nous proportionner les voix de l'assemblée économique au nombre d'individus que représente le groupe dans la nation ?

Allons-nous donner 100.000 voix aux ouvriers et 100 voix au patronat ?

Allons-nous faire voter l'agriculture, qui représente 40 % de la population et la main d'œuvre qui représente 40 %, en laissant 20 % pour les patrons ?

Ce n'est pas la peine de changer de gouvernement, car nous n'aurions qu'une mauvaise contrefaçon du suffrage universel. Alors, si on ne veut pas faire cela et donner à chaque groupe un nombre de voix correspondant au nombre des individus, qui sont dans le pays, il faudra peser les intérêts de chaque groupe et donner à chaque groupe une influence correspondante au poids que l'on trouve dans le pays.

Quelle sera la balance ? Quel sera le peseur des intérêts ? Quel sera le critérium, d'après lequel nous déterminerons le poids de chaque intérêt ?

Le dosage des intérêts est fatallement arbitraire; il ne peut être que le reflet des forces politiques et des clientèles électoralles. Il en est ainsi notam-

La question  
du vote.

Le dosage des  
intérêts.

ment dans la région lyonnaise, chez les grands soyeux, qui sont si éprouvés par la crise actuelle et qui voient dans l'organisation professionnelle une sorte de refuge contre les sautes politiques; mais elle pourrait se retourner contre eux, puisque cette organisation professionnelle est l'organisation des classes et le patronat serait évidemment écrasé par le développement du système.

On peut ajouter que c'est une illusion et une erreur de penser qu'il y a des questions économiques; il n'y a pas de questions économiques, il n'y a que de questions politiques, ou si l'on préfère, il n'y a pas de questions économiques qui puissent être isolées des questions politiques.

Supposons que la politique, tout d'un coup éclaircisse l'atmosphère, et que nous ayons un ciel serein tant au point de vue intérieur qu'au point de vue international, nous n'avons plus besoin d'un technicien de la Bourse, la Bourse renaitra aussitôt. Nous avons vu le fait se produire en 1926, au moment du marasme économique que la France a traversé. Le franc partait; or un changement politique se fait, Poincaré arrive, et du jour au lendemain la confiance revient, le franc remonte, on recommence à acheter et à vendre. Car c'est cela qui nous manque à l'heure actuelle; nous avons de l'argent, il y a 90 milliards à la caisse des Dépôts et Consignations, mais on n'achète pas, chacun thésaurise.

Isoler les problèmes politiques des problèmes économiques est une illusion profonde. Les affaires reprendraient, si elles n'étaient pas écrasées par cette effarante fiscalité, que nous avons. L'Association nationale des sociétés par actions (Anza) a publié, comme nous l'avons déjà vu, une enquête faite auprès de 300 sociétés, sur les bilans, et pour les sociétés qui ont distribué 100 frs de dividende, les sociétés ont versé 120 ou 130 frs à l'Etat; et encore ces sociétés sont les favorisées. Combien nombreuses sont les entreprises, où le fisc absorbe complètement le produit de l'activité industrielle, et qui dans ces conditions ne peuvent que mourir.

Le Conseil National économique statuera-t-il sur les impôts? Les impôts dépendent évidemment des dépenses, et les dépenses dépendent évidemment de la politique. Il n'y a donc que des problèmes politiques.

Pourquoi y a-t-il ce marasme général? C'est parce qu'on n'a pas confiance non plus dans les lendemains internationaux.

Les stations de Tchécoslovaquie : Marienbad, Carlsbad, ont vu cette année les trains de luxe arri-

Il n'y a pas de questions économiques, il n'y a que des questions politiques.

ver vides, parce qu'on ne voulait pas partir pour l'Europe centrale et risquer de ne pas pouvoir revenir chez soi, s'il y avait la guerre.

Le Conseil National économique nous donnera-t-il la paix et la sécurité internationale ? Tout cela ce sont des illusions.

Où le Conseil National économique sera le rival du Parlement et créera du désordre, ou il ne sera rien, ou il fera disparaître le Parlement.

D'autre part, si nous avons une assemblée, c'est pour la faire délibérer, autrement ne ce serait pas la peine de faire une grande assemblée. Or, comme corps le conseil national économique n'a aucune lumière spéciale, aucune compétence particulière sur la plupart des problèmes qui lui sont soumis. Nous admirons l'orfévrerie parisienne, le commerce de luxe de Paris, mais lorsqu'il s'agit de la mévente du blé, pourquoi cette partie du Conseil voterait-elle sur un sujet pour lequel elle n'est pas compétente. Lorsqu'il s'agit de la crise du commerce de luxe à Paris, pourquoi voterait un représentant de la vigne ou de la betterave ou des noix du Limousin ?

Quelle autorité ont-ils ? Quelle lumière particulière ont-ils ? Aucune espèce de lumière; au contraire, ils sont cantonnés dans leur coin et on veut les faire statuer sur des problèmes généraux.

Nous avons déjà vu de qui était composé le bureau du Conseil National économique : M. Gauthier, ancien président de section au Conseil d'Etat, qui représente l'agriculture;

M. Cahen Salvador, conseiller d'Etat,

M. de Peyerimhoff, ancien maître des requêtes au Conseil d'Etat, président du comité des Houillères,

M. Lambert-Ribot, secrétaire général du Comité des Forges, conseiller d'Etat,

M. Marliec, conseiller d'Etat.....

Cela veut dire que ceux qui dominent le Conseil National économique sont ceux qui ont l'intelligence; tous ces gens là feront d'excellents députés, mais ils ne sont pas techniciens. Par conséquent, il y a dans cette mode de la technique une espèce d'enthousiasme tout à fait déplacé, une mystique qui, comme l'a dit Léon Bérard, est "la méconnaissance enthousiaste des réalités".

M. Joseph Barthélémy ne veut pas la mort du Conseil National Economique, mais qu'il reste tel qu'il est; à vouloir le transformer on s'expose à de très graves périls. Un député demandait que toutes les

Incompétence  
du Conseil é-  
conomique pour  
trancher les  
problèmes qui  
lui seraient  
soumis.

Le Conseil Na-  
tional économi-  
que doit res-  
ter ce qu'il

est.

grandes forces morales, intellectuelles et religieuses aient leur représentation dans une grande assemblée. Mais que resterait-il pour les députés ? Or il serait préférable que la Chambre des Députés représente les grandes forces morales, économiques, intellectuelles et même religieuses du pays. On peut dire du mal du Parlement, mais il y a de ces forces qui y sont représentées à l'heure actuelle, et on peut imaginer un autre système électoral, qui donne une autre représentation.

### I - Le corporatisme.

Le corporatisme.

Tout cela nous ramène à une réforme constitutionnelle qui porte sur une matière importante et qui réclame la réflexion : le corporatisme. Le corporatisme est une nouvelle mode. On a le droit de n'être pas communiste, de n'être pas soviétique; d'autant mieux que les Soviets ont l'air de singulièrement évoluer, puisqu'en somme ce sont les Soviets, qui ont voulu que les communistes français s'allient avec les socialistes; ils sont dans une large mesure responsables du Front Commun.

Les Soviets ont joué un grand rôle dans les dernières négociations yougoslaves; ils ont été les conducteurs dans une certaine mesure de la politique française. Il y a un représentant des Soviets, qui est secrétaire adjoint de la Société des Nations, M. Rosenberg. Donc, il y a une évolution doctrinale certaine. Mais, si on ne veut pas être traité d'esprit sclérosé, il faut être corporatiste.

En somme, nous nous trouvons ici en présence d'idées assez vagues, parce qu'il ne faut pas confondre syndicalisme et corporatisme; il ne faut pas les confondre, mais on ne voit pas très bien par quoi on les distingue.

Il y a quelques années, a paru une série de petites études "Pourquoi je suis royaliste" "Pourquoi je suis républicain"..... et M. Henri de Jouvenel a publié un volume "Pourquoi je suis syndicaliste". Seulement le livre se termine au moment où il allait dire pourquoi, si bien que cette étude ne donne aucune réponse.

A l'heure présente, il y a un mouvement corporatiste important en France; c'est un mouvement, qui tourne un peu autour de l'Action Française, avec M. Marie de Roux.

Inutile d'essayer de trouver une solution dans les thèses, car si quelques-unes traitent du corporatisme, aucune ne dit un mot des corporations; et d'au-

tre part, il y a à l'heure actuelle toute une série d'Etats, qui sont corporatistes, ce sont notamment l'Italie, ensuite viennent l'Autriche de Dollfuss et Schuschnigg, ensuite le Portugal d'Oliveiro Salazar. Quant à Hitler, il a essayé de se lancer dans la voie corporatiste, mais il a renoncé à cette expérience.

Le corporatisme italien n'est qu'un étatisme; il consiste en ceci : que le dictateur italien a forcés par voie d'autorité tous les intérêts à entrer dans un organisme, qui a à sa tête un représentant de l'Etat et à chaque degré un représentant de l'Etat.

### Les corporations italiennes.

Le nouveau régime corporatif italien a été instauré par la loi du 5 Février 1934, dont M. Lescure a donné un intéressant commentaire. Les corporations ont été créées le 5 Novembre 1934 et elles ont été installées par M. Mussolini au cours d'une cérémonie qui s'est déroulée au Capitole.

Ces 22 corporations ont à leur tête 22 chefs, qui sont nommés par M. Mussolini; elles comprennent les organismes de représentants, nommés par les corporations ouvrières et patronales; mais en outre, il y a dans chaque corporation 3 représentants du parti fasciste, dont l'un doit être vice-président de la corporation; par conséquent, un chef nommé par Mussolini et à tous les degrés des représentants du parti fasciste qui sont les chefs.

Ces corporations sont :

corporation des céréales	
"	horticulture, fleuriculture,
"	fruiticulture
"	viti-vinicole
"	de l'huile
"	des betteraves et du sucre
"	de zootechnie et pêche
"	du bois
"	des produits textiles,
"	de la métallurgie et de la céramique
"	de la chimie
"	de l'habillement
"	du papier et presse
"	du bâtiment
"	eau, gaz, électricité
"	des industries extractives
"	fer et de la céramique
"	de prévoyance et crédit
"	des professions libérales et arts
"	de la mer et de l'air
"	des communications intérieures
"	du spectacle
"	du tourisme

Il faut voir quelle est l'importance de ces corporations et surtout l'importance de ces chefs nommés par le gouvernement.

Pratiquement, la corporation ne décide rien; l'essentiel c'est le chef de la corporation dans un pays hiérarchisé et on imagine alors comme on l'entend dire par des hommes d'affaires, ce qu'est le chef de la corporation du textile; ce chef prendra toutes les décisions relatives au coton, entrée du coton, son prix, la répartition entre les diverses filatures, suivant une certaine proportion, la journée de travail, le prix du coton brut, du coton cardé, du coton tissé.

Comment un homme peut-il durer avec ce pouvoir extraordinaire ? C'est un phénomène que nous avons de la peine à comprendre. L'installation de ces corporations a eu lieu dans la salle Jules César au Capitole et sous la présidence de Mussolini, qui a prononcé un discours qu'il faut connaître, parce qu'il montre toute l'importance qu'il attache à ce système corporatif :

#### "Camarades"

"Cette assemblée imposante, la plus imposante peut-être de toute l'histoire de l'Italie, est en soi un évènement par le lieu où elle se tient, par le temps où elle a été convoquée, par le style qui la distingue. L'accompagner d'un 4ème discours, qui s'ajouterait aux précédents déjà très clairs, si non dogmatiquement définitifs, des 14 Novembre, 13 janvier, 6 Octobre de l'an XII serait superflu; quelques déclarations sommaires suffiront. Cette assemblée est imposante par le nombre de ceux qui y participent, elle est en outre sans précédent, tant par son caractère que par son objet; c'est une assemblée révolutionnaire; autrement dit, une de ces assemblées qui agissent avec méthode et avec enthousiasme pour déterminer dans les institutions, dans la loi, dans les coutumes les transformations politiques et sociales, qui sont devenues nécessaires dans la vie d'un peuple.

"Je suis sûr que vous tous, qui avez le privilège de vivre cette heure sur le Capitole, êtes parfaitement conscients de la tâche historique de cette assemblée, dans laquelle est représentée toute la nation, toutes ses expressions. Les 22 corporations étant constituée, elles commencent leur vie effective et agissante à partir d'aujourd'hui, séparément dans chaque secteur et en commun pour les problèmes

Le discours  
de Mussolini  
à la séance  
d'installation  
des corpora-  
tions.

"d'ordre général, politique dans cette assemblée, qui "elle aussi commence aujourd'hui à vivre et qui rem- "placera en temps voulu une autre institution, qui "appartient à une phase historique dépassée (l'autre "institution c'est la Chambre des Députés qu'a tou- "jours l'Italie). Faut-il répéter encore une fois que "les corporations ne sont pas une fin en soi, mais "des instruments pour atteindre des buts déterminés, "c'est désormais une donnée de sens commun. Quels "sont les buts ? A l'intérieur, une organisation qui "abrège de façon graduelle et inflexible les distan- "ces entre les possibilités maxima et les possibili- "tés minima ou même nulles de la vie; c'est ce que "j'appelle une plus haute justice sociale.

"Dans notre siècle, on ne peut pas admettre le ca- "ractère inévitable de la misère matérielle, on peut "accepter seulement la triste fatalité de la misère "physiologique; l'absurdité des hauts prix artificiel- "lement provoqués ne peut pas durer, ils dénoncent l' "insuffisance scandaleuse du système. Le siècle der- "hier a proclamé l'égalité des citoyens devant la loi, "et ce fut une conquête d'une portée formidable; le "siècle fasciste maintient, consolide même ce princi- "pe, mais il en ajoute un autre, fondamental, l'éga- "lité des hommes devant le travail, entendu comme de- "voir et comme droit, comme joie créatrice, qui doit "élever et annoblir l'existence, non pas la mortifier "ou la déprimer. Cette égalité n'exclut pas, elle "accorde au contraire une différenciation très nette "des hiérarchies du point de vue des fonctions, du "merite, des responsabilités.

"Devant l'étranger, la corporation a pour but "d'augmenter la puissance globale de la nation aux fins "de son expansion dans le monde. Il est bon d'affir- "mer la volonté nationale dans notre organisation, car "c'est sur le terrain international que se mesureront "les races et les nations, quand l'Europe, dans quel- "que temps, malgré notre ferme et sincère désir de "collaboration et de paix sera de nouveau arrivée à "un carrefour de son histoire.

"Depuis le 10 Novembre de l'an II,..... ".....il ne faut pas attendre de miracles immé- "diats ou des miracles spécialisés si le désordre po- "litique, économique et moral dont souffre une si "grande partie du monde continue, le miracle n'appar- "tient pas à l'économie, la politique de l'économie "est un des éléments, une des forces, elle appartient "à une volonté, une organisation, une méthode, il "faut se préparer à une phase expérimentale plus ou "moins longue, il faudra compter sur le rendement

"plus que sur l'efficacité des choses, sur la rectification, sur la mentalité des hommes et sur leur "élection à l'épreuve des faits.

"C'est ce qui est en train de se produire pour "le fascisme; ayant reconnu que la crise est une crise de système, et le confirme, il faut courageusement aller vers la création d'un nouveau système. Le "nôtre c'est l'économie disciplinée, élevée en puissance harmonisée, en vue surtout de l'utilité collective par les producteurs, les techniciens, à travers "les corporations créées par l'Etat, lequel représente le tout et notamment l'autre face du phénomène....

"Quel développement pourra avoir le système corporatif en Italie et ailleurs au point de vue de la "création et de la distribution des biens ? Il serait "prématuré de le dire, nous en sommes-nous à un point "de départ, et non d'arrivée; mais étant donné que "le corporatisme représente la donnée sociale de la "révolution, il engage catégoriquement tous les hommes du régime partout et quel que soit leur encadrement à en garantir le développement et la durée; on peut compter avec certitude sur la volonté et sur "la foi des hommes, mais encore davantage sur la logique des principes qui, depuis 1919, guident vers l'avenir la révolution triomphante des chemises noires"

Toutes ces pages sont intéressantes, mais il faut voir de l'autre côté : Nous avons en France des Italiens par centaines de mille; ils sont là parce qu'on est mieux en France et qu'ils ne tiennent pas à retourner en Italie, où il y a de la misère, alors que la France reste plus douce à vivre pour les étrangers.

Par ce discours, Mussolini, le 10 Novembre 1934 annonçait que, grâce au corporatisme, il allait pouvoir renoncer à des institutions périmées (La Chambre des députés).

On sait comment s'est établi le fascisme en Italie, il s'est établi d'une façon absolument constitutionnelle, en ce sens que le fascisme s'est établi par une série de lois et de réformes votées suivant les formes régulières.

D'ailleurs, en Allemagne, c'est la Chambre elle-même qui, suivant la tradition de Mussolini, a voté les réformes d'Hitler.

En Italie, on est arrivé à ce système que les corporations, les syndicats, le parti fasciste désignent un ensemble de candidats dont le grand conseil fasciste se sert pour arrêter définitivement la liste des candidats. Cette liste porte 400 noms, elle est soumise au peuple et le peuple dit oui ou non sur ces 400

Les élections.

candidats.

C'est ce qu'on appelle une élection plébiscitaire. Ce sont aussi des élections totalitaires, puisqu'il ne peut y avoir aucun membre de l'opposition dans cette liste, puisqu'elle est choisie par le parti fasciste.

Ce système a été copié par Hitler : il a dressé une liste de candidats, et le peuple a accepté cette liste, de sorte que le Reichstag dans sa dernière séance, présidée par Goering, a voté les réformes les plus importantes, notamment la suppression du Reichsrath qui supprime l'existence des pays indépendants, le pouvoir constituant donné à Hitler, et tout cela en 5 minutes.

Mussolini, lui, annonce que, même cette Chambre ainsi élue appartient à un monde périmé et qu'elle doit disparaître.

La liste des corporations donnée plus haut a été publiée dans la revue de presse du Ministère des Affaires Etrangères, qui contient infiniment de renseignements. On trouve également des documents intéressants dans le bulletin de la société des Etudes et Informations Économiques (282 Bd St-Germain), qui publie chaque jour une soixantaine de pages.

Les corporations ont donc été ainsi constituées et on a vu qu'à la tête il y a des chefs nommés par le pouvoir central, et ce sont les véritables chefs de l'industrie; à chaque degré il y a encore un représentant du parti fasciste, qui est le chef local.

Ces corporations sont des groupements, des organisations administratives, dans lesquelles on fait entrer de force les patrons et les ouvriers, lesquels ne prennent aucune décision, ce sont les représentants de l'administration qui prennent les décisions.

On devine l'importance considérable qu'à le chef d'une corporation de catégorie, il est le chef d'une branche de l'activité nationale au nom de l'Etat. Il y a donc là une expérience extrêmement importante au point de vue de la fameuse question de l'économie dirigée.

Voici quelques-unes des questions principales qui vont être soumises à ces corporations. En effet les diverses corporations étudient des questions, font des rapports et sur ces rapports, Mussolini décidera : c'est l'étatisation absolue des activités économiques.

Corporation des céréales : type de contrat pour la vente des farines,

Règlement pour la distribution du pain,

Règlement du marché des grains en rapport avec

Questions soumises aux corporations.

l'industrie de la meunerie.

Organisation des magasins collectifs et prix du grain.

Amélioration du règlement dans l'industrie meunière.

Corporation de l'orto-fleuro-fruiticulture.

Limitation et localisation des cultures,

(Nous avons vu cette limitation en France à propos de la dernière loi sur les blés et les vins, on ne pourra plus planter ce qu'on veut, ni dans la quantité que l'on désire).

Sélection des espèces,

Règlement de la fabrication,

Disponibilités et traitement de la main-d'œuvre,

Emballage des produits,

Conservation des produits,

Rapport entre l'industrie des conserves et l'industrie sucrière,

Possibilités de nouveaux emplois industriels,

Règlement du commerce,

Type de contrat entre producteurs et commerçants,

Règlement et affectation des expéditions,

Distribution sur les marchés,

Rationalisation de la vente en gros,

Protection des intérêts du pavillon italien,

Accord éventuel avec des pays dont le régime saisonnier est différent,

Organisation du marché des fleurs.

(Nous avons également une question parisienne là-dessus, les conseillers municipaux voulaient faire un palais de la fleur, mais naturellement tous les marchands de fleurs ont protesté).

Utilisation des sous produits, etc.....

Corporation viti-vinicole.

Règlement de la culture viticole,

Règlement de la vente du raisin et des vins de table

Mesures législatives sur les vins de marque,

Contrôle des vins à l'exportation,

situation, etc....

Corporation de l'huile.

Rapports entre l'industrie de l'huile d'olive et celle des huiles de grains.

Classification officielle des huiles d'olive,

Possibilité de la culture des ricins.

Corporation des betteraves et du sucre.

Rapports avec les industries consommatrices,  
etc....

Corporation des produits textiles.

Situation présente de l'industrie de la soie.

Mesures de défense,  
 Transformation de l'industrie cotonnière en rapport avec la concurrence japonaise.  
 Utilisation du chanvre et d'autres fibres textiles nationales, constituées de matières analogues importées.  
 Coordination entre les différentes industries du textile.  
 Règlement du commerce de détail des filés.  
 Règlement des rapports dans la vente des textiles aux enchères.  
Corporation du papier et de l'imprimerie.  
 Problème de la cellulose.  
 Règlement des rapports économiques touchant les industries graphiques.  
 Règles pour le commerce de la librairie.  
 Réglementation des rapports entre auteurs et éditeurs.  
Corporation des professions libérales et des arts.  
 Tarif professionnel des comptables.  
 Règlement professionnel des géomètres arpenteurs.  
 Tarif national pour les médecins.  
 Rapport entre les catégories voisines des professions libérales.

Ce que l'on veut indiquer ici c'est l'emprise de l'Etat sur toute l'activité commerciale. En effet, dans la corporation des produits textiles, au 4ème, on lit : "collaboration et coordination entre les différentes industries textiles", cela veut dire que le chef de la corporation du coton proposera à Mussolini de dire aux fabricants, vous ferez tant de cet article, tant de coton, tant de laine, vous mêlez tant de coton à la laine....." C'est donc un étatisme formidable, qui est présenté sous le système des corporations.

(Ces indications figurent au bulletin périodique de la presse italienne N° 304).

L'organisation corporative en Autriche.

Cette espèce de néoabsolutisme corporatif fonctionne également en Autriche; le chancelier Dollfuss avait fait voter la constitution du 1er mai 1934, qui est une constitution corporative. Le préambule est assez caractéristique : "au nom de Dieu, le tout puissant, de qui émane tous droits, le peuple autrichien reçoit pour son état fédéral, chrétien, allemand, à base corporative, la présente constitution".

Par conséquent, ce qu'il faut voir, c'est que le mot "république démocratique", qui existait dans la constitution de 1920 a été supprimé. Cette organisation corporative aura lieu de la manière suivante :

"Les Cours de Droit"

3. PLACE DE LA SORBONNE. 3

U  
Répétitions Ecrites et Orales  
Reproduction interdite

il va y avoir un Conseil économique fédéral se composant de 70 à 80 membres.

D'ailleurs voici quelques caractéristiques de cette constitution de 1934, art. 47 : "Le Conseil Culturel Fédéral se compose de 30 à 40 membres représentant les églises et associations religieuses légalement reconnues, des institutions d'enseignement, d'éducation et de culture du peuple, de la science et des arts. Pour être membre du conseil culturel fédéral, tout citoyen de la confédération devra être âgé de 26 ans, et ne pas être exclu de cette nomination de membre du Conseil".

"Dans la réglementation de la composition du conseil culturel, il faut tout spécialement prendre soin de réserver parmi les représentants des institutions d'éducation, une part convenable aux parents.

"La nomination des membres du Conseil Culturel Fédéral est réglée par une loi fédérale.

"A côté, le conseil économique fédéral se compose de 70 à 80 membres représentants délégués par les corps professionnels. Peut en être membre, tout citoyen de la confédération âgé de 26 ans. La désignation des membres du Conseil Economique Fédéral est réglée par une loi fédérale. Cette loi devra prévoir comme principaux groupes professionnels, appelés à désigner des représentants, l'économie rurale et forestière, l'industrie et les mines, les métiers, le commerce et le trafic, les industries financières de crédit et d'assurances, les professions libérales et les services publics".

(Par conséquent, les fonctionnaires seront représentés).

"La répartition des représentants, qui seront désignés par les corps professionnels d'après ces groupes professionnels, aura lieu proportionnellement au nombre de membres de la profession, avec la restriction que chaque groupe principal ait au moins trois représentants".

Voilà l'organisation corporative de l'état autrichien.

Il faut voir cependant comment fonctionne ce système. Les organisations ouvrières appelées à désigner les représentants sont dans les mains de l'Etat, les représentants des corporations ouvrières ne sont pas élus, ils sont désignés, et on fait remarquer dans un article du Wiener Tageblatt que c'est la même chose, attendu que le gouvernement a maintenu les anciens représentants élus; mais tout de même c'est du néoabsolutisme, sous la forme corporative.

(Sur ces différents points, lire, outre le bulle-

tin du Ministère des Affaires Etrangères, N° 229, le périodique de la presse autrichienne du 14 Août au 13 Novembre 1934 et l'article de M. Mirkine-Guetzovich, dans l'Année politique, N° 3, 1934, "le néoabsolutisme corporatif").

La dictature de Salazar au Portugal.

Ce néoabsolutisme corporatif existe avec une apparence tout à fait analogue à celle qui est dans la constitution autrichienne, au Portugal avec l'organisation qu'a faite Oliveira Salazar.

Nous savons qu'Oliveiro Salazar (d'après un article de M. Lewandowski, dans la Revue des Deux-Mondes du 1er juin 1934) est un homme pieux comme Dollfuss et Schuschnigg, c'est une sorte d'ascète, vivant dans une cellule monacale et repoussant tous les avantages matériels du pouvoir; avec cela un véritable dictateur, à la fois religieux et militaire, mais avec une activité se caractérisant par une lutte perpétuelle contre les tentatives d'empiètement de l'église et de l'armée.

"Au Portugal, dit Lewandowski, c'est moins de la "révolution du Portugal qu'il s'est agi, que du redressement de l'ordre économique et financier, qui "a produit de meilleurs effets pour la résurrection "du pays par la réforme des rouages administratifs, "qu'une succession de crises ministérielles avait "faussés..... le relèvement s'est accompli par la "seule autorité de celui qui a su s'imposer et inspirer confiance; pour ce petit peuple, qui se souvient "d'avoir eu un grand passé, une noble histoire, cette "confiance n'est pas une cuisine parlementaire, mais "une conjonction de toutes les cellules de défense, "de toutes les énergies mises au service d'un idéal "national incarné par un chef. Il y a peut-être même "quelque chose de plus et ne faut-il pas voir dans le "redressement portugais l'action de ce moteur invisible, que ce siècle appelle la mystique du peuple, "mystique qui est à la base des plus récents systèmes "le fascisme et l'hitlérisme, mystique d'une race, "d'après M. Bergson qui l'a définie le culte de la "nation par elle-même. Avec M. Salazar, cette notion "prend un sens particulier, car le chef du gouvernement, organisateur de premier ordre et réalisateur "de profondes réformes, est en même temps un grand "chrétien, qui poursuit un rêve de résurrection sur "les bases de la doctrine évangélique; aux souffrances présentes de son peuple, il veut donner un sens "expiatoire, celui d'une rédemption par un acheminement vers une vie terrestre meilleure. M. Salazar "ne sépare pas dans son œuvre religion et morale de "la réforme politique et financière, c'est en cela

"qu'il mérite le titre que lui a donné son pays : "un saint qui s'est fait homme", car cet homme d'Etat n'aspire qu'à être le grand chef moral de son pays".

La position de l'Etat moderne devant le fait religieux.

Ici nous avons également une grande question: la position de l'Etat moderne devant le fait religieux. Mussolini a publié ces jours derniers un article dans le Figaro, où il a indiqué que le véritable chef d'Etat ne doit pas être en lutte avec l'idée religieuse. En effet, on peut dire de lui ce qu'on a dit de Napoléon, qu'il s'est annexé l'Eglise et les forces religieuses; au contraire, Hitler est parti en lutte contre les forces religieuses; il y a en Allemagne en ce moment un soulèvement contre le christianisme dans sa forme catholique et dans sa forme protestante, qui est tout à fait remarquable.

Il y a lutte également contre la religion de la part des Soviets.

De même, il y a lutte du président Calles au Mexique.

Reste le grand problème de l'organisation allemande et du corporatisme dans l'Allemagne d'Hitler. Sur ce point, on peut signaler un article très important, qui vient de paraître dans une série d'études publiées par la Revue d'Economie politique sur l'économie dirigée. Il y a une étude sur le fascisme, une sur Roosevelt, et une autre sur l'hitlérisme.

Je n'ai pas l'intention d'étudier ici l'organisation économique d'Hitler, attendu que ces faits sont extrêmement difficiles à voir et qu'ils sont très mouvants. Cependant, il faut vous donner quelques idées à ce sujet.

L'hitlérisme a commencé par les doctrines de Goefried Feder, qui est le maître spirituel d'Hitler. Dans "Mein Kampf", Hitler indique qu'il fut désigné comme soldat en 1919 pour suivre des cours d'éducation morale. "Précédemment dit-il dans Mein Kamfp, je n'étais pas à même de connaître avec la clarté désirable la distinction entre le capital proprement dit, "dernier aboutissement du travail producteur, le capital au service de la nation, qui a son économie indépendante et assure les droits sociaux des travailleurs "et le capital dont l'existence et la nature reposaient uniquement sur la spéculation.

"J'en étais capable dorénavant, grâce à un professeur du cours en question, Goefried Feder. Pour la première fois de ma vie, j'ai conçu la distinction fondamentale entre le capital international de bourse et celui de presse, après avoir écouté le premier cours de Feder, et l'idée me vint aussitôt que j'avais trouvé le chemin d'une conception essentielle

"pour la fondation d'un nouveau parti. A mes yeux, le "mérite de Féder consistait en ceci, qu'avec une tran- "chante brutalité, il précisait le caractère du capi- "tal spéculatif et qu'il mettait à nu cette concep- "tion internationale; l'intérêt de ces déductions "dans toutes les questions était tellement juste que "ceux qui, à priori, voulaient le critiquer, en con- "testaient aussi l'exactitude théorique, qui mettait "en doute la possibilité pratique de leur mise à exé- "cution.

"La tâche de celui qui a établi un programme d' "action, n'est point d'établir les diverses possibi- "lités de réaliser une chose, mais d'exposer claire- "ment les choses comme réalisables, c'est-à-dire de "se préoccuper moins des moyens que de la fin. Lors- "que j'entendis le premier cours de Goefried Feder "sur la répudiation de la servitude de l'intérêt du "capital, je compris immédiatement qu'il devait s'a- "gir ici d'une vérité théorique d'une importance immen- "se pour l'avenir du peuple allemand. La séparation tranchée du capital boursier d'avec l'économie nationa- "le, présente la possibilité d'entrer en lutte contre "l'internationalisation de l'économie allemande sans "toutefois menacer en même temps par le combat con- "tre le capital, les fondements d'une économie natio- "nale indépendante; je voyais beaucoup trop clairement "dans le développement de l'Allemagne, pour ne pas "savoir que la lutte la plus difficile devait être "menée, non pas contre les peuples ennemis, mais con- "tre le capital international..."

"Ce sommet de la lutte de la sociale démocratie "contre l'économie nationale, lutte qui devait prépa- "rer le terrain pour la domination du travail vérita- "blement international et juif de la finance et de "la bourse".

Bref, il faut changer quelque chose à ce qui est, on ne voit pas très bien quoi, il y a là toute une série de choses un peu nuageuses, mais tout de mê- me il en est sorti la formule qu'ont repris certains réformateurs français : répudiation à la fois du capi- talisme et du marxisme, et c'est d'après ce système qu'Hitler, imitant Mussolini comme il l'a imité dans la chemise, le salut et dans les élections plébisci- taires, a créé des corporations. A la tête de la cor- poration de l'acier, il y a mis Krupp von Bolen, qui était l'agent d'Hitler et qui se trouvait à la tête d'une branche de l'industrie nationale. Il y a de grands industriels, qui se laissent séduire par cette idée, en se disant : "Comme cela c'est moi qui serai le chef". Or Krupp von Bolen vient de donner sa démis-

sion, il n'est plus Führer de l'industrie métallurgique, un autre a été nommé et actuellement Hitler a renoncé au mot de corporation. Il a créé des organisations nationales de l'industrie, du commerce, de l'agriculture, etc... et à la tête de ces organisations il y a encore des représentants du Führer.

Mussolini change, mais Hitler avait préparé son évolution, car dans Mein Kampf, il dit : "En ce qui concerne les objections à la théorie de Feder, on peut répondre ce qui suit : toute idée, même la meilleure devient un danger, si elle se figure être un but par elle-même, tandis qu'en réalité elle ne représente qu'un moyen pour atteindre un but; mais pour moi et pour tous les vrais nationaux socialistes, il n'existe qu'une seule doctrine : peuple et patrie; toute pensée, toute idée, tout enseignement et toute science doivent servir ce but. C'est de ce point de vue que tout doit être examiné et opportunément appliqué ou écarté; de la sorte aucune théorie ne peut se pétrifier en une doctrine de mort, puisque tout doit servir à la vie".

Voilà ce qui explique toutes ces oscillations de l'attitude d'Hitler; il donne tantôt à l'extrême droite, tantôt à l'extrême gauche, maintenant M. Schacht est aussi puissant qu'Hitler et à côté, Gaefried Feder, qui était le maître d'Hitler, vient d'être renvoyé par lui; il s'est servi de sa doctrine dans l'intérêt peuple et patrie, et maintenant il prend une autre attitude et suit une autre politique.

Il reste tout de même que, dans cette organisation d'Hitler, qui ne porte plus le nom de corporatisme, il y a un étatisme formidable et notamment la dernière loi, qui date de quelques jours, décide que tous les bénéfices des industries au-dessus de 6 % doivent être versés dans les caisses de l'Etat. On fait comme objection : "Comment sait-on qu'une industrie a un bénéfice au dessus de 6 %. Ne peut-on pas avec des moyens de dépense d'établissement, de construction, d'achat de stocks, camoufler l'activité d'une industrie, de façon à ne pas faire produire plus de 6 % ". Mais précisément en Allemagne c'est l'engrenage étatique; les agents de l'Etat pénétreront dans la direction de l'industrie et l'empêcheront de faire ces investissements de capitaux, de façon que les bénéfices restent supérieurs à 6 %.

Il y a là toute une transformation terrible de la société sous la forme d'une réforme politique.

Par conséquent, nous ne voyons pas d'une façon très précise où va le corporatisme actuel, mais nous voyons d'où il s'éloigne, il s'éloigne de la liberté

politique, de la liberté économique et des doctrines de la révolution française.

Le corporatisme constitue-t-il un retour en arrière ? On ne peut pas en douter; c'est une réaction; quantité d'images ont cours pour exprimer la même idée, d'ailleurs juste, sur le rythme des idées. On dit que l'évolution de l'humanité se "fait en spirale" de sorte qu'à des périodes déterminées on arrive à des points tout à fait voisins; on dit aussi que "l'histoire est comme un pendule aux oscillations isochrones", on va à droite, on revient à gauche, et ainsi de suite.

On dit aussi que "le monde est comme un dormeur, qui est fatigué d'être sur le côté droit et qui se met sur le côté gauche", et ainsi de suite.

Le comble c'est de trouver le corporatisme dans le programme du néo, car rien n'est plus archéo que le corporatisme.

Le Moyen-Age a connu une organisation de corporatisme extrêmement poussée : les cuisiniers pouvaient défendre leur situation contre la concurrence illégale des rotisseurs; le pâtissier pouvait mettre de la viande dans ses pâtés, mais il devait acheter cette viande au boucher. Avant d'arriver à la dame qui s'en servait, l'éventail passait par le tabletier, qui faisait le montant, par le marchand de soie, qui fournissait la garniture, par l'éventailliste, qui mettait la soie sur le montant, mais qui ne pouvait vendre l'éventail, lequel était vendu par le mercier, qui ne pouvait fabriquer d'éventails.

Il y a à ce sujet dans le cours de M. Olivier Martin une très intéressante étude; les médecins ont pendant longtemps méprisé la chirurgie, de sorte que la chirurgie était exercée par les barbiers (Ambroise Paré était un illettré); enfin il y eut des gens qui considérèrent que, pour être chirurgien, il fallait avoir certaines connaissances d'anatomie et il s'est fondé ce qu'on appelait le collège St-Côme. Les médecins se dressèrent contre cette prétention et on fit appel à Louis XIV.

Ce fut Louis XVI qui supprima les corporations, en disant que les corporations défendaient l'intérêt particulier et sacrifiaient l'intérêt général.

Le système des corporations a atteint son point culminant avec Colbert; Louis XVI avec Turgot avait supprimé les corporations, qui furent rétablies ensuite. Et l'Assemblée Constituante les supprima par la loi Le Chapelier, du nom du rapporteur de cette loi.

Maintenant, on veut revenir à l'état de choses

Le corporatisme constitue-t-il un retour en arrière ?

Les corporations.

antérieur à la Révolution. Il y a donc une très large expérience qui se dessine sous nos yeux avec ce néo-absolutisme corporatif.

Deux livres sont à signaler : l'un de M. Gaétan Pirou, sur le corporatisme (Sirey); l'autre de M. Lescure, sur "le nouveau régime corporatiste italien. (En sous-titre : la loi du 5 Février 1934) (Editions Domat Montchrestien).

#### Le développement du corporatisme.

Le corporatisme est en contradiction avec l'individualisme, avec la démocratie, mais comme en France ce sont toujours des hommes de droite, qui se déclarent corporatistes, il est inutile d'insister sur cette question, tout en continuant à croire qu'il y a une essence corporatiste dans le régime bolchevick.

On sait que c'est M. Mussolini qui a lancé le corporatisme, si bien qu'il a imposé à la langue française le nouveau mot de "corporatisme", qui n'existaient pas dans le dictionnaire.

On sait aussi qu'Hitler a pris à Mussolini son attitude, son salut, sa chemise (en changeant la couleur); par conséquent il devait lui prendre son corporatisme. Il y a eu alors toute une série de corporations, mais maintenant le stade du corporatisme allemand est dépassé, nous sommes, autant qu'on puisse suivre des mouvements aussi rapides, au stade du "nouveau plan" de M. Schacht, qui a abandonné cette prétention corporative et fait simplement de l'économie dirigée, c'est-à-dire de l'étatisme; marquant ainsi que nous sommes à une période de transition entre le régime économique précédent et le régime qui sera celui de l'avenir et que nous ne connaissons pas tout à fait encore.

Nous avons vu également que ce régime hitlérien a été étudié par Von Beckerath dans un numéro spécial (le dernier) de la "Revue d'économie politique", sous ce titre "La politique industrielle du national socialisme". On trouvera des renseignements précieux dans le Bulletin quotidien de la Société des Etudes économiques, notamment dans le N° du 11 janvier.

En Autriche, le corporatisme autrichien, qui était en voie de mise en œuvre lorsque M. Dollfuss a été assassiné, a été repris par son successeur, M. Schuschnigg et une loi du 17 Octobre 1934 a créé l'organisme central de la corporation des industriels, qui, aux termes de la loi "doit s'acquitter de sa tâche dans un esprit chrétien, patriotique et social, à l'exclusion de toute politique de parti".

Diverses lois ont complété cette loi du 17 Octobre, notamment une loi du 19 Octobre, par laquelle le

conseil des ministres a organisé la corporation des agents des services publics; cette corporation est composée des fonctionnaires de l'Etat, des provinces, des juges, des membres du corps enseignant, etc., avec au centre un Beamtenbund.

Il y a là tout un ensemble très épais, très complexe d'institutions dans le détail desquelles nous ne pouvons entrer ici.

L'Etat corporatif bulgare.

Dans les journaux, à la dernière heure, on voit que la Bulgarie se met aussi à devenir corporatiste. La "Dépêche" du 26 Décembre dit : "la structure de l'Etat corporatif bulgare sera mise au point au cours du mois de janvier 1935. Suivant les informations parvenues jusqu'ici les fondements de la nouvelle structure de l'Etat Bulgare seront composés de 7 grands organismes corporatifs, dans lesquels seront groupés : 1<sup>e</sup> les paysans, 2<sup>e</sup> les ouvriers, 3<sup>e</sup> l'industrie, 4<sup>e</sup> l'artisanat, 5<sup>e</sup> le commerce, 6<sup>e</sup> les fonctionnaires et employés, 7<sup>e</sup> les professions libérales.

Ces organismes enverront des représentants au futur Parlement, à côté duquel sera instituée une seconde Chambre, qui portera le nom de Conseil. Toutefois, les représentants des corporations citées plus haut siégeront également dans les assemblées municipales, cantonales et professionnelles.

A Prague, cet été, les hommes d'Etat bulgares étaient déjà très préoccupés de cette question du corporatisme, et la société d'étude des Informations économiques a publié un supplément spécial au numéro 1028, sur le fonctionnement du régime corporatif; ce qu'il y a de remarquable dans ce fonctionnement, c'est le nombre de députés promus à la dignité de techniciens de la corporation.

L'organisation du corporatisme italien.

On lit notamment : "dans le personnel des 22 conseils de corporation, "Corporation de la Prévoyance et du Crédit" président : M. Mussolini (qui est président d'office de toutes les corporations); vice-présidents : M. Joseph Frigati, avocat, directeur général de la banque de Naples, député; Jean Host Venturi, député; Philipo Ungaro, avocat, député. On voit la place importante que tiennent les hommes politiques dans cette organisation.

Section des banques : représentant des établissements financiers, député; Jacques Feretti, comptable, député; Alfred Bruki, avocat, député; Marcel Diaz, duc de la Victoire, député; Milou Caplia, député; Alexandre Girini, comptable, député; M. de Mazzotti, etc....

Section des établissements d'épargne et de droit public : Fortuné Tomasini, député; Mazetti, député; d'Orsino, sénateur.

Section des assurances : Joseph Roviono, sénateur; Jacques Suardo, sénateur; Joseph Botai, député; membres ordinaires : D...., député; Nicola de Carli, député, etc...

Cela donne plus de lumière sur la réalité des choses que toutes les considérations théoriques et doctrinales. On voit que c'est l'étatisation par Mussolini et c'est l'industrie, la production, etc... mises sous la main du parti fasciste. Cela apparaît d'une façon très curieuse.

Bismarck, qui était un homme très brutal, avait dit : "Si je conclus l'alliance avec l'Italie, ce n'est pas pour avoir le concours des soldats italiens, dont je n'ai aucun besoin", mais il ajoutait : "il me suffira de mettre un tambourinaire dans les Alpes pour immobiliser deux corps d'armée française". C'est la grande signification des évènements actuels.

Et dans ce voyage, qui vient d'avoir lieu et qui sera fécond en conséquences de toute nature, (il y a très longtemps que nous déplorons le malentendu, qui existait entre l'Italie et la France) on a fait pour M. Laval ce qu'on a fait pour le Tsar de Russie, lorsqu'il vint à Paris, (on le fit assister à une séance de l'Académie Française, un jour où l'on discutait sur un mot du dictionnaire). M. Laval a en effet assisté à une séance des corporations. Mais pour se rendre compte de ce qu'est une institution, comme les corporations, cette séance ne suffit pas.

A cette occasion, M. Mussolini a prononcé un discours, dont le texte ne nous est pas encore parvenu, mais sur lequel j'appelle votre attention.

Le Portugal a également un régime corporatif sur lequel M. Lewandowski a publié un article dans la "Revue des Deux Mondes". Mais M. Oliveira Salazar est comme M. Dollfuss, l'ancien Chancelier d'Autriche, un ascète, et cela donne à ce corporatisme une allure moyennageuse. D'ailleurs, ce qu'il y a de curieux et qui ressort de l'étude de M. Lewandowski c'est que M. Salazar est arrivé avec la sympathie de l'église catholique et l'appui de l'armée; et qu'il passe son temps à lutter contre le cléricalisme et le militarisme parce que ces deux forces voudraient empiéter sur lui et que, lui, défend les droits de l'autorité gouvernementale.

Voilà donc une très large expérience, qui pourrait être prise utilement pour une thèse, on pourrait étudier : le corporatisme d'Hitler, le corporatisme

le corporatisme bulgare ou le corporatisme de Salazar.

Il ressort donc qu'il y a une sorte de poussée contre le libéralisme économique contre l'individualisme économique, le système démocratique traditionnel de la révolution française. Beaucoup de Français sont séduits par cette idée nouvelle du corporatisme, mais ce n'est pas du nouveau. Il y a eu un corporatisme dans les anciennes villes d'Italie et ces cités italiennes ont été précisément déchirées par les guerres civiles soulevées par les métiers organisés. Il y a là une étude, qui peut être intéressante même au point de vue actuel, et nous avons également la très large expérience du corporatisme en France.

Dans un article que M. Joseph Barthélémy a publié dans le "Temps" il y a quelques jours, il rappelait un mot (il ne sait pas s'il est vrai et où il l'a trouvé) d'une marchande de frivolités à Marie-Antoinette. Marie-Antoinette demandait à la marchande quelque chose de nouveau, et la marchande de frivolités lui répondait : "Madame, il n'y a de nouveau que ce qui est oublié". Mais si en matière de mode, les choses oubliées reviennent comme du nouveau, en matière de corporatisme c'est la même chose. Il y a eu des corporations en France.

M. Olivier-Martin a fait il y a 2 ans un cours de doctorat de tout premier ordre sur les corporations, il faut regretter qu'il ne l'ait pas publié. M. Olivier-Martin, comme M. Joseph Barthélémy, est très sympathique aux corporations; il y a tout un passé de la France devant lequel on ne peut pas ne pas être ému, seulement il y a un fait, c'est que Louis XVI, qui n'était pas un révolutionnaire, a supprimé les corporations avant que la révolution n'éclatât. On a dit que c'était Turgot, mais alors à quoi servait la monarchie ? C'est bien Louis XVI adoptant les idées de Turgot, qui a supprimé les corporations, et dans son édit, il disait : "le système des corporations est contraire à la société générale" ce qui voulait dire, contraire à l'intérêt général.

Lorsqu'on lit l'histoire des corporations, on ne peut pas s'empêcher de constater que le système ancien des corporations a été l'égoïsme professionnel organisé et exacerbé.

Sous Louis XIV, les charcutiers déclarèrent que les patissiers qui mettaient de la viande dans leur pâté n'avaient pas le droit de faire cuire la viande et qu'eux seuls pouvaient le faire. Louis XIV donna raison aux charcutiers. Plus tard, ce furent les rotisseurs qui, comme leur nom l'indique, vendaient de la viande rôtie ou faisaient rôtir la viande qu'on

Le corporatisme n'est pas une nouveauté.

Les luttes entre corporations pour la défense de leurs priviléges.

leur apportait se virent supprimer le privilège de tuer et de vendre de la viande, privilège qui appartenait aux bouchers. Louis XVI décida alors que les rôtisseurs pourraient tuer la volaille (poulets, dindons, etc..) et qu'ils pourraient tuer les quadrupèdes jusqu'à la grosseur de l'agneau. Mais que pour le mouton par exemple, ils devaient acheter la viande chez le boucher.

Il y eut également une décision en ce qui concerne les éventailistes : le tabletier fait la monture, le dentellier fait la dentelle, l'éventailiste pose la dentelle sur la monture, et le mercier seul a le droit de vendre les éventails.

Il y eut aussi une interdiction à quiconque de conclure un contrat de construction clé sur la porte, suivant l'expression ancienne. Une personne s'adressant à un entrepreneur ne pouvait pas lui dire ; moyen-telle somme vous me livrerez ma maison clé sur la porte, les corporations étant intervenues pour que maçons, menuisiers, charpentiers, etc... s'occupent chacun de leur partie. Le consommateur dans tout ceci est sacrifié.

Un des épisodes les plus comiques de cette lutte dans l'ancienne France c'est celle des chirurgiens et des médecins. Les médecins à prétention intellectuelle voyaient les malades, discutaient sur la maladie et indiquaient les remèdes; les chirurgiens travaillaient de leurs mains ; et c'étaient les barbiers qui faisaient les opérations. Ambroise Paré n'avait aucune instruction, c'était une espèce de rebouteux. Mais un jour on comprit que la chirurgie avait une certaine importance et on crée la corporation des chirurgiens. Alors se fonda au collège St-Côme une espèce d'école de chirurgie; les médecins protestèrent contre l'instruction qu'on allait donner aux chirurgiens et demandèrent au roi la suppression de cette école. Mais le roi qui était favorable aux chirurgiens, décida seulement qu'aux examens du collège St Côme, le doyen de la Faculté de médecine assisterait. Ce qui fut fait, mais au moment de la délibération, le jury d'examen laissait le doyen dans une salle tout seul et délibérait sur la question de savoir si on recevrait ou non tel ou tel candidat.

Par conséquent, dans toute cette histoire des corporations, on organisait l'égoïsme professionnel par la défense d'une profession contre une autre profession (ce qui existe d'ailleurs encore à Paris). Dans ce cas, une institution est une sorte d'office qui limite le nombre de gens exerçant la profession.

C'est ainsi qu'à la fin de l'ancien régime, il ne devait pas y avoir à Paris plus de tant de bijoutiers, et chaque bijouterie, comme un office ministériel, se transmettait aux enfants ou se vendait.

On voit dans cette limitation de l'activité industrielle une explication de la sympathie qu'ont certains industriels français actuellement pour le corporatisme; ils ont leurs usines et comme ils ne réussissent pas à écouter le produit de ces usines, ils ne veulent pas que des usines concurrentes viennent s'établir à nouveau; ils disent alors : "faisons un corporatisme, comme cela nous conserverons nos situations".

M. Germain Baconnier se fait, dans le journal "l'Action Française (voir le livre de M. Pirou), l'avocat du corporatisme. Le corporatisme est devenu, à l'heure présente, un organe de la néo-orthodoxie monarchique.

Dans le courrier royal, organe direct du prince, on lit, sous la signature du Comte de Paris lui-même ces lignes : "Le corporatisme est irréalisable en démocratie; ses principes sont en contradiction avec les principes démocratiques, on ne peut violer impunément la nature des choses et si les démocrates décidaient d'implanter en France le régime corporatif, ils verrraient vite à quoi aboutirait cet accouplement contre nature.....

.....  
C'est l'arbre corporatif planté les racines en l'air; un corporatisme riche de liberté ne peut se concevoir que sous un régime politique monarchique. La corporation se trouve alors devant un état légitime, indépendant, suffisamment fort pour éviter les interventions républicaines".

Il y a une grande part de vérité dans cet article de l'héritier du trône et M. Joseph Barthélémy avait écrit la même chose dans le journal le "Temps" quelques mois auparavant. Il avait dit que la corporation a pu vivre sous l'ancien régime, parce qu'il y avait une autorité centrale très forte, mais que les corporations ne peuvent vivre à l'heure présente qu'avec une dictature, à condition qu'il y ait un pouvoir central personnel très fort, qui dise aux uns : "Vous vous allez rester tranquilles, et vous je vous accorde quelques satisfactions partielles". La chose peut alors fonctionner.

M. Joseph Barthélémy avait donné également cette formule "dans tous les cas si vous voulez faire revenir le colbertisme, n'oubliez pas en même temps de rappeler Louis XIV".

Le corporatisme ne peut vivre qu'avec une autorité extrêmement puissante.

Le corporatisme était devenu insupportable.

Personne n'a demandé le rétablissement des corporations.

Le corporatisme ne peut vivre qu'avec une autorité extrêmement puissante. Mais il y a un autre point sur lequel il faut s'expliquer : on nous dit, cette loi Le Chapelier a démolî l'ancienne France :

La loi Le Chapelier n'est qu'une réédition de l'ordonnance de Louis XVI, puisque c'est lui qui, le premier a renversé l'édifice corporatif. La révolution a marché sur ses traces. Il est possible qu'à une certaine époque la corporation ait été pour les individus un abri, qu'elle ait assuré l'ouvrage bien fait, qu'elle ait permis des traditions qui sont en train de se perdre à l'heure actuelle, la nécessité du chef-d'œuvre pour devenir maître, etc... Tout cela est très bien, mais à la fin, comme on l'a vu, le corporatisme était devenu insupportable. La loi Le Chapelier supprime toutes les anciennes corporations, mais la Révolution finit à l'an VIII (1789-1800), elle a donc duré 11 ans; ajoutons-y tout l'Empire, cela fait 25 ans; mais ensuite nous avons eu un retour à la monarchie, qu'a-t-elle fait dans cet ordre d'idées ? L'occasion était bonne pour elle d'abroger la loi Le Chapelier et de faire revenir les corporations anciennes. Ce sont les frères de Louis XVI, qui montent sur le trône, Louis XVIII et Charles X; il y a eu avec Louis-Philippe 32 ans de monarchie et cette dernière monarchie ressemble singulièrement à notre troisième république par bien des côtés, même par le scandale, parce que nous avons eu le scandale Test, qui était important à l'époque.

Lorsque Louis XVIII revint en 1814, des gens demandèrent le rétablissement de l'ancien régime. On rétablit les anciens titres de noblesse, le repos obligatoire du dimanche, la religion catholique est la religion de l'Etat; de Villèle fait voter la loi du sacrilège; l'archevêque de Paris demande que ce ne soit pas une loi contre les attentats dans les églises; de Villèle essaie de faire rétablir le droit d'aînesse, mais la Chambre des Pairs s'y oppose.

On pense même à rétablir certains supplices, dont M. Hanotaux et le duc de la Force relatent certains épisodes dans "complots contre Louis XVIII". Il y avait alors le supplice de la roue, l'écartèlement, le feu, supplices qui avaient lieu sur la place de Grève et qui étaient un spectacle fort recherché. Mme de Sévigné disait que tout le monde se mettait aux fenêtres, et on faisait durer le spectacle le plus longtemps possible. Le supplice de Damien condamné à être brûlé a duré toute la journée.

Sous la Restauration, il y eut des gens, qui demandèrent le rétablissement de ces anciens supplices.

Ste Beuve dans "les Nouveaux Lundis" raconte qu'une dame demanda à M. de Serre, alors Garde des Sceaux, : "est-ce vrai qu'on va nous rendre nos anciens supplices ?"

Ce qu'on demandait surtout, c'était l'inégalité dans les supplices. En effet, autrefois, les nobles ne pouvaient être pendus, ils devaient avoir la tête tranchée. Avant l'installation de la guillotine, au début de la Révolution, le marquis de Faveras fut condamné à être pendu, en vertu de l'égalité des supplices, et le peuple alla voir avec une joie toute particulière pendre un marquis; et quelqu'un s'écria dans la foule : "Allons ! saute marquis".

M. de Labourdonnais demande à la Chambre des Députés pour les adversaires de la Restauration des "fers, des bourreaux, des supplices".

Mais si l'on a demandé le retour à l'ancien régime pour les supplices, personne n'a jamais demandé le rétablissement des corporations. On n'a pas voulu rétablir les corporations, parce qu'on savait ce qu'étaient les corporations anciennes. Louis XVIII et Charles X n'ont pas voulu donner de démenti à leur frère Louis XVI, et, sous Louis-Philippe, à plus forte raison, n'en a-t-il pas été question.

On ne pouvait pas dire que c'était du nouveau, parce que ce n'était pas oublié.

On a l'impression qu'on ne sait pas très bien en quoi consiste le mouvement corporatiste, dont on parle d'ailleurs sans le décrire. On sait qu'il y a une main-mise de l'Etat, mais quelles sont les réalités cachées derrière, c'est de l'étatisme; nous avons en Italie un directeur du coton qui tranche toutes les questions de prix, de quantité, d'heures de travail, etc... Mais il y a peut-être autre chose, c'est qu'on s'éloigne du libéralisme économique, de l'individualisme démocratique. Il y a là une chose absolument certaine.

De cette large expérience, qui se dessine actuellement sous nos yeux, on peut dégager quelque chose :

1<sup>o</sup> Partout le corporatisme va de pair avec la dictature (sauf la Bulgarie) compagnonnage non fortuit, mais légitime et nécessaire. Le corporatisme exalte les intérêts particuliers, les dresse les uns contre les autres, conduit à l'anarchie. Si on veut éviter cette anarchie, il faut un pouvoir politique particulièrement fort pour y mettre de l'ordre.

2<sup>o</sup> Nulle part la corporation organisée ne prend de décision; elle parle, elle figure, elle ne dépasse pas le stade consultatif. On n'additionne que des unités de même nature, on n'additionne pas 1000 ouvriers

Enseignement  
qui se dégage  
de l'expérience  
actuelle.

et un patron; et lorsqu'on a d'un côté les désirs des patrons et les désirs des ouvriers, chacun se fait entendre et Mussolini décide. Il paraît que ceux qui ont fait venir Mussolini, c'est-à-dire les patrons, ne sont pas toujours contents parce que la dictature doit nécessairement avoir la sympathie de la masse, et chaque fois qu'il y a un conflit entre patrons et ouvriers, ce sont les ouvriers qui ont raison. La corporation parle, le gouvernement agit et lorsqu'il s'agit naturellement des intérêts généraux de l'Etat, on n'additionne pas un parfumeur avec un tréfileur, un viticulleur avec un sabotier.

3° Le jour où naît le conflit, la souveraineté passe à celui qui se dit l'arbitre; or la vie est faite de conflits. Par conséquent, le corporatisme s'éloigne et installe le pouvoir du dictateur.

4° Que devient le syndicat devant la corporation ? Nos ouvriers, nos fonctionnaires sont fiers de leur liberté syndicale. Que devient cette liberté syndicale ? Elle disparaît dans ce corporatisme.

Les législations corporatives obéissent à une nécessité inéluctable, à une logique dont on ne peut s'échapper en supprimant la grève et le lock out; par conséquent, la grève des patrons et la grève des ouvriers.

Le régime corporatif n'admet pas la grève des ouvriers, le gouvernement prend une décision, les ouvriers doivent s'incliner. M. Léon Blum, à qui on demandait s'il admettrait la grève répondait : "la grève sera inutile, puisqu'il y aura l'égalité". En Russie Soviétique, la grève est punie de mort.

Donc, toutes les libertés syndicales disparaissent dans le corporatisme. Il y a là-dessus toute une littérature en Italie et on dit que les syndicats c'est le germe qui sera développé dans la corporation; en réalité le syndicat disparaît dans la corporation et toutes les libertés syndicales, toutes les libertés ouvrières disparaissent aussi de sorte que lorsque les syndicats ouvriers demandent la corporation, cela rappelle les grenouilles qui demandent un roi.

On peut donc considérer le corporatisme comme une restauration, mais comme on l'a dit une restauration n'est pas une restitution à l'identique et il y a un principe dans le corporatisme, que l'on peut envisager comme dangereux, c'est la représentation des intérêts, qui consisterait, au lieu de faire des élections sur des personnalités, sur des idées, sur des programmes, de les faire sur des intérêts. Nous aurions, par exemple, une liste de commerçants, de paysans, de fonctionnaires; et dans ces listes de commerçants on au-

Le danger du corporatisme c'est la représentation des intérêts.

rait, par exemple, d'un côté des bouchers, de l'autre, des charcutiers. Les autorités qui ressortiraient de ce choix bizarre seraient inaptes à remplir les fonctions directrices.

Si par exemple on obtenait des autorités ainsi élues et qu'il s'agisse de savoir si on continuera la politique de la Sarre, si on aidera financièrement la Hongrie, etc.... il est évident que ces autorités seraient complètement incomptentes pour trancher ces questions. C'est la manie des gens de s'imaginer qu'il n'y a qu'à écrire des règles nouvelles pour restaurer l'Etat, c'est absolument faux.

Il faut maintenant préciser très rapidement les fonctions de la corporation sous l'ancien Régime.

Tout n'était pas mauvais dans les corporations, elles sont mortes de leurs excès. La corporation avait d'abord une juridiction disciplinaire sur ses membres pour les fautes professionnelles, contre l'ouvrage mal fait. Ceci est bien et M. Olivier-Martin citait dans son cours le cas d'un potier, qui avait été frappé d'une peine disciplinaire, parce que ses tuyaux étaient mal vernissés et insuffisamment imperméables; un avocat est puni, d'après le système corporatif, pour une faute qui échappe à la loi pénale, mais qui est contraire au devoir et à l'honneur de la profession.

Il y a là une idée à creuser et si les syndicats indiquaient des pénalités contre les saboteurs, nous les aiderions.

En second lieu, la corporation avait le pouvoir d'admission : pour passer maître, il fallait être reçu après chef-d'œuvre. Ceci est la théorie; en fait, sous l'ancien Régime, pour devenir maître, il fallait être fils de maître. Mais il y avait une orientation professionnelle par barrage à l'entrée de la profession.

Il n'y avait qu'un certain nombre de membres de chaque profession : 70 horlogers, 300 orfèvres à Paris. Mais cette idée met naturellement le consommateur à la merci de la corporation.

En troisième lieu, le pouvoir de la réglementation : les maîtres (car les apprentis et les compagnons n'étaient admis qu'à obéir) émettaient des règlements, fixaient les conditions du travail, les prix. Nous retrouvons cette idée dans un programme émis l'année dernière sous le nom de programme de Saint Gall.

Entre le corporatisme actuel (Mussolinien, Salazar, Dollfuss, la Bulgarie, etc....) et le système

Les fonctions  
de la corpora-  
tion sous l'  
Ancien Régime.  
Juridiction  
disciplinaire.

Pouvoir d'ad-  
mission.

Pouvoir de ré-  
glementation.

Différence en-  
tre les ancien-

nes corporations et le corporatisme actuel.

des anciennes corporations, il y a une différence fondamentale, c'est que, dans l'ancien régime, contrairement à la construction de Mussolini, il n'y avait pas un système corporatif pour l'ensemble du pays; il y avait des corporations dans une ville pour les métiers de cette ville; et, dans les petites agglomérations et dans les campagnes, les métiers restaient libres. Dans une ville, où il y avait 3 ou 4 horlogers, il n'y avait pas de corporation.

D'autre part, à Paris, au XVIII<sup>e</sup> siècle, il y avait 10.000 artisans libres, en dehors de la corporation. Il y avait même des quartiers, comme le quartier Saint Antoine, pour les meubles, qui échappaient complètement à l'organisation corporative.

Dans ces conditions, l'ancien régime avait une corporation assez fermée, mais avec une quantité de soupapes de sûreté, comme la liberté du travail dans les petites agglomérations et les villages, ainsi que dans certains quartiers de Paris, et aussi la liberté de 10.000 artisans.

Aujourd'hui, nous vivons sous le régime de la loi : la loi est applicable à l'ensemble du pays. Au contraire, dans l'ancien régime c'était l'empirisme, la tradition, aujourd'hui c'est l'absolu. Nous avons des institutions, qui continuent à vivre, alors qu'elles ne répondent plus à aucun besoin, notamment, elles ne font pas leurs frais. C'est ainsi que certaines facultés de province, bien que n'ayant que peu d'élèves, sont conservées au même titre que la Faculté de Paris, qui吸orbe la moitié de la totalité des étudiants de la France tout entière.

Aujourd'hui, le corporatisme n'aurait pas cet aspect paternel de l'ancien Régime.

De plus, on réclame pour la corporation un quatrième pouvoir : non pas le gouvernement de l'Etat, mais la participation au gouvernement de l'Etat. C'est d'ailleurs la thèse de la constitution autrichienne.

Une expérience fut faite de ce système en 1789 : les assemblées de baillage, chargées d'élire les députés, comprenaient plus de représentants des corps de métiers que de citoyens libres. C'est ce système, qui nous a donné la Constituante, dont Taine disait qu'elle était "une académie d'utopistes".

Il est bon qu'il y ait un ordre des avocats, un collège de France, une Académie, des Facultés, il peut se former des corporations libres (car si aujourd'hui le représentant de la monarchie se déclare corporatiste, à l'exemple de Mussolini, de Dollfuss et d'Oliveiro Salazar, le comte de Chambord, en 1905, ré-

La participation des corporations au gouvernement de l'Etat.

clamait des corporations libres). Il y a d'ailleurs à ce sujet une corporation intéressante à Paris, qui est la corporation d'art, c'est une très bonne idée et on a toutes sortes de moyens pour développer cette corporation : lois de 1884, loi de 1901, etc.. Devant ces corporations, le rôle de l'Etat reste de défendre l'intérêt général, l'intérêt du consommateur, l'intérêt du contribuable. La corporation sans une très forte autorité, c'est l'anarchie, comme on l'a connue dans les villes italiennes, à Florence, notamment et aussi à Liège. Le corporatisme devient absurde, lorsqu'il veut l'Etat sortant de la corporation, l'Etat soumis à la corporation et aussi impuissant devant la corporation.

### Les changements ministériels en Italie.

Voyons d'après le dernier changement ministériel de M. Mussolini comment se posent les questions de droit constitutionnel comparées au système français.

En France, nous nous plaignons de l'instabilité ministérielle; or M. Mussolini organise systématiquement l'instabilité ministérielle, il n'admet de stabilité que pour lui-même. Un jour, au petit matin, un ministre apprend qu'il n'est plus ministre par la volonté de M. Mussolini, qui ne l'en a même pas informé.

Les gens que l'on considérait comme les seconds, les servants de Mussolini, sont renvoyés du jour au lendemain, parce qu'il estime que lorsqu'on reste trop longtemps à la tête d'un ministère, on devient fonctionnaire; alors il organise le changement. C'est ainsi qu'il y envoyé Balbo en Lybie et qu'un autre de ses seconds a été envoyé ambassadeur à Londres, alors qu'on pensait qu'il ne pouvait se passer de lui.

Ces changements ministériels marquent, d'après les impressions générales, un pas de plus vers l'Etat professionnel, l'Etat corporatiste; en ce sens que ce sont les chefs des syndicats, d'anciens syndicalistes, des chefs d'ententes industrielles, de trusts, de cartels, qui sont appelés aux fonctions ministérielles.

D'autre part, on dit aussi, c'est un pas vers la gauche. Il s'agit de savoir ce qu'est la gauche et le droite. Nous ne pouvons pas mesurer la politique étrangère avec les mots français de "droite" et de "gauche". Ces mots en France servent surtout de critérium au cléricalisme; en Italie, ce n'est pas cela du tout. On a publié hier dans le "Journal" un article de M. Mussolini sur la "mission historique de l'Autriche" où il déclare que cette mission est double : c'est d'abord de filtrer la civilisation germanique, afin de la rendre "comestible" et d'être le bastion

avancé du catholicisme dans cette partie de l'Europe. Par conséquent la question cléricale ne compte pas en Italie, puisque Mussolini a associé l'Eglise à son action. Mais on dit que le gouvernement va vers la gauche, en ce sens qu'il cherche à s'attacher les masses ouvrières.

Le régime corporatif dans le livre de M. Lescure.

M. Lescure, dans son remarquable exposé du nouveau régime corporatif italien "Cartels et Trusts"(1) a fait un tableau très différent de celui qu'a fait M. Joseph Barthélémy. M. Lescure présente la corporation comme si elle était indépendante de l'Etat, tandis que M. Joseph Barthélémy l'a présentée comme un organe de l'Administration de l'Etat. Il est exact, comme l'indique M. Lescure, que la représentation des donneurs de travail et des preneurs de travail est un des éléments de la corporation, que les intérêts des uns et des autres ont également leurs représentants dans la corporation à proportion du poids qu'ils ont dans la corporation.

Mais ce que M. Lescure ne souligne pas, c'est l'importance politique et sociale de la présence dans chaque corporation de trois membres du parti fasciste dont l'un est nécessairement vice-président de la corporation, alors que le président est M. Mussolini lui-même. M. Lescure dit que la corporation est un groupement défini, un groupement de producteurs, régi par une assemblée délibérante, et que l'on cherche en vain le pouvoir exécutif. Or, le pouvoir exécutif est là, puisque M. Mussolini est président de toutes les corporations et que c'est un homme à lui, qui est vice-président de toutes les corporations.

D'autre part, à propos du personnel des corporations, nous avons vu que ce sont des députés, c'est-à-dire encore des fascistes, qui tiennent tous les leviers de commande de la corporation, et que les députés ne sont pas des gens indépendants, puisqu'ils sont élus sur une liste présentée par M. Mussolini, et sur laquelle le peuple dit "oui" ou "non". Par conséquent, qui n'est pas fasciste ne peut pas être député.

M. Lescure dit aussi que Mussolini ayant banni le parlementarisme de la politique l'a transporté dans l'industrie et qu'il instaure dans le domaine de l'économie politique ce régime parlementaire qu'il stigmatise en politique; mais l'assemblée délibérante de la corporation n'a absolument rien, même de loin, d'un régime parlementaire, elle ne prend aucune décision, alors qu'une Chambre prend une décision et peut ren-

---

(1) Editions Domat Montchrestien, Paris, 1934.

verser le gouvernement. Ici la corporation parle, elle émet des voeux, elle émet des recommandations, dont se saisit le comité corporatif central, et quand le comité corporatif central a décidé, la décision est prise par le ministre des corporations, appuyé par le chef du gouvernement. Donc, la décision est prise par le gouvernement.

M. Lescure croit au corporatisme et il est bienveillant à son égard; il croit à la liberté de la corporation, alors que le corporatisme italien n'est qu'une forme d'étatisme.

Il s'est produit récemment des évènements, tant en France qu'à l'étranger, et d'abord un arrêté belge du 20 Janvier 1935, relatif à l'institution d'une réglementation économique de la production et de la distribution.

**Le projet Marchandea sur les ententes industrielles.**

En France, un projet de loi a été déposé sur les ententes industrielles; ce projet de loi est incontestablement à base d'esprit corporatiste; mais un corporatisme mitigé et provisoire. Ajoutons que même il est limité à certains domaines, aux branches de l'industrie, qui par leur importance touchent à l'intérêt général pendant la période de crise et à condition d'une certaine majorité se formant parmi les producteurs. Dans ce cas, la réglementation votée par la majorité peut s'imposer à la minorité.

Nous reviendrions par conséquent au pouvoir réglementé des corporations anciennes.

Dans le projet, tel qu'il a été déposé par M. Marchandea, il y a un comité arbitral, qui déciderait et qui comprendrait : des représentants du gouvernement, un représentant de la confédération générale du travail et des représentants des producteurs. On voit à quel état d'esprit se rattache ce mouvement extrêmement important.

On lit dans la presse que les coiffeurs de Belgrade viennent d'émettre un voeu adressé au gouvernement tendant à interdire l'entrée, la fabrication et le commerce des rasoirs de sûreté, qui, paraît-il, ruinent la corporation des coiffeurs. C'est donc la même tendance.

**A quoi correspond la préoccupation des ententes industrielles.**

A quoi correspond maintenant cette préoccupation des ententes industrielles ? A ceci : que des honnêtes gens, qui ont de belles industries et savent pouvoir produire toute la marchandise dont on peut avoir besoin, ne veulent pas qu'il y ait de nouvelles usines venant s'établir à côté des leurs et qui pourraient fournir à meilleur marché et inonderaient le marché de leurs produits.

C'est ainsi qu'il y a cette campagne contre les

magasins à prix unique, qui relève du même ordre d'idées. Les magasins à prix unique n'envoient pas de catalogues, ne mettent pas d'étiquettes sur les produits, ne font pas d'emballages, n'ont pas de caisse, pas de livraisons à domicile, pas de rendus, ce qui permet de faire une économie très importante sur tous ces frais habituels aux autres magasins.

Il y a certainement quelque chose de fondé dans les préoccupations des industriels. Il y a un ensemble de pratiques, qui se sont établies au cours de ces dernières années, et qui légitiment les préoccupations des industriels : entr'autres : les dommages de guerre qui ont permis la construction dans le Nord d'usines très importantes, remplaçant souvent des usines beaucoup moins modernes et moins perfectionnées. Ces usines reconstruites ont inondé le marché de leurs produits, et les anciennes usines, qui n'ont pas touché de dommages de guerre, se sont trouvées en état d'infériorité.

Ensuite, il y a un abaissement considérable de la moralité générale, favorisée par la législation démocratique, qui est une législation d'indulgence. C'est ainsi que sous la république, nous avons imaginé la loi de sursis pour les délinquants primaires, qui permet à ceux qui ont été condamnés pour la première fois, de ne pas faire la peine à laquelle ils ont été condamnés si, pendant 5 ans, ils n'ont commis aucun autre délit, et de plus de voir cette peine disparaître de leur casier judiciaire. Il y a ensuite la réhabilitation automatique par un certain délai. C'est ainsi que dans un petit village du Doubs, un individu, qui avait volé, tenté d'assassiner et qui avait été condamné au bagne a été réhabilité après un certain délai écoulé, depuis son retour du bagne. Il retourna dans son village et voulut se faire inscrire sur la liste électorale, le juge de paix ayant refusé son inscription, la Cour de Cassation a annulé la décision de la justice de paix, et cet individu fut inscrit et put voter. (Arrêt paru dans le Dalloz de l'année dernière).

Autrefois, la faillite était déshonorante, frappée de déchéance. Aujourd'hui, il y a liquidation judiciaire, faillite sans déchéance, puis la réduction de la durée de déchéance de la faillite à 3 ans ; si bien qu'un individu qui a fait faillite au lendemain des élections, peut aux élections suivantes voter comme les autres.

Les amnisties ont ainsi mis sur le même rang que les honnêtes gens des individus ayant été condamnés et qui maintenant ont leur carte d'électeur.

Nous avons, en outre, la loi sur la liberté individuelle, loi folle, qui permet des choses scandaleuses.

En ce qui concerne la faillite, il y a, à l'heure actuelle, des faillis qui sont à la tête de leur affaire; et lorsqu'il s'agit d'une usine que se produit-il ? C'est que le failli est bien tranquille, il ne doit rien à personne, il peut même vendre ses produits moins cher que les autres n'ayant pas de capital à rémunérer.

Il y a également un projet Pernot excellent, au sujet de la forme de la société anonyme : en effet, à l'heure actuelle, un administrateur délégué d'une société anonyme peut commettre toutes les fautes possibles, c'est la société qui est mise en faillite, mais lui ne sera pas poursuivi. C'est ainsi que pendant des années on peut être à la tête d'une société, ne payer, ni les actionnaires, ni les obligataires, ni les fournisseurs, on arrive ainsi à une centaine de millions de dettes, on peut inonder le marché de marchandises au plus bas prix, l'administrateur délégué n'est pas responsable.

Et nous arrivons à ce résultat qu'il y a en ce moment des chefs d'industries, que l'on croirait les fondements du libéralisme traditionnel (qui a été la doctrine de la bourgeoisie française) et qui sont étatistes, qui veulent la discipline de la production. C'est extrêmement grave.

En ce qui concerne M. Joseph Barthélémy, il voudrait qu'on punisse les faillis, que les administrateurs des sociétés anonymes soient poursuivis, que l'on décide, par exemple, que pour être administrateur délégué, il faut déposer une certaine quantité d'actions dans les coffres forts de la société, qui seraient la garantie de la responsabilité.

La Chambre de commerce vient d'émettre un voeu ainsi conçu : "Reconnaissant que le projet de loi sur "les ententes obligatoires est inspiré par le légitime souci d'atténuer les difficultés auxquelles, "faute d'accord entre les intéressés, sont exposés certains industriels; reconnaissant également que le projet laisse aux industriels en cause le soin des initiatives à prendre, (que ces industries se tournent "vers l'Etat et lui demandent d'empêcher la surproduction ou la production de mauvaise qualité ou à trop "bas prix).

"Considérant que le principe même de l'obligation ne se conçoit pas, sans une intervention de l'Etat;

"Considérant que cette intervention, quelque limi-

"tée qu'elle apparaisse à l'origine, risque d'amener "d'autres interventions plus fréquentes et plus éten-  
"dues de la puissance publique, dont le résultat pour-  
"rait être une économie dirigée;

"Considérant que..

"reste la question primordiale à résoudre;

"Il importerait donc, dans l'esprit même du pro-  
jet de loi d'inviter les intéressés.....

"Emet le voeu que dès aujourd'hui et préalable-  
"ment à tout débat parlementaire, les syndicats re-  
"présentant les industries intéressant l'économie na-  
"tionale soient consultés sur l'opportunité de l'in-  
"troduction par voie d'intervention de la puissance  
"publique du principe de l'obligation dans les enten-  
"tes entre producteurs appartenant à une même catégo-  
"rie".

A l'heure actuelle, dans la région lyonnaise et dans la région du Nord, il y a pas mal d'étatisme. On voit donc la préoccupation, qui est d'empêcher de se fonder à côté des industries déjà établies, d'autres industries qui pourraient ruiner les précédentes.

A propos d'un article publié dans le "Temps"  
M. Joseph Barthélémy a reçu des réponses de nature différente; un chef d'industrie (usine de tissu Monta-  
gnac à Sedan) indique qu'il y a encore des patrons, qui veulent la liberté, qui veulent la lutte et la concurrence. "Nous avons connu, dit-il, l'intervention de l'Etat pendant la reconstitution des régions libérées, nous avons fait antichambre, il a fallu se débrouiller avec l'administration et nous avons vu ce que sont les représentants de l'Etat; nous n'en voulons pas, nous savons parfaitement qu'avec le régime que nous avons nous n'arriverons à rien".

D'autres industriels ont répondu qu'en doctrine, ils étaient libre-échangistes, mais que pratiquement ils étaient protectionnistes.

Il y a, à l'heure actuelle, dans ces grandes organisations, ces grands syndicats de producteurs, une lutte très profonde à ce sujet et nous marchons vers un régime de corporatisme et d'économie dirigée. Il vient de se fonder notamment une union textile pour la défense des libertés économiques.

Le dernier article de M. Joseph Barthélémy sur la question des ententes industrielles a paru dans le "Temps" du mardi 5 Février 1935, sous ce titre : La passerelle.

DEMOCRATIE POLITIQUE ET DEMOCRATIE  
SOCIALE.

Démocratie politique ou démocratie sociale.

La démocratie politique est-elle indifférente et ne faut-il s'attacher qu'à la démocratie sociale ?

Il devient de plus en plus à la mode, en effet, de donner pour rien la démocratie politique; seule compterait la démocratie sociale.

La démocratie politique serait la paille, la démocratie sociale serait le grain. Certes, il faut bien reconnaître que, dans tous les pays, les erreurs, les abus, les fautes de ceux qui sont chargés de gouverner l'Etat, donnent des circonstances atténuantes à cette affirmation. On ne peut pas le méconnaître, dans le monde entier, on est fatigué du régime des partis, alors on cherche autre chose. Je ne crois pas que ce soit souhaitable, mais il ne faut pas s'attacher simplement au mécontentement causé par les fautes passagères, il faut voir plus haut et plus loin, il s'agit en somme de croyances et de doctrines traditionnelles que la France représente devant l'univers et à peu près seule aujourd'hui avec l'Angleterre, la conception française, qui nous a été transmise par la Révolution s'exprime par cette devise : "par le peuple et pour le peuple". On lui oppose le système, qui se contenterait de la seconde partie de la formule "pour le peuple". Par qui ? Par n'importe qui, par celui qui oserait prendre la responsabilité du gouvernement. C'est un système obscur, qui s'abrite devant la formule également obscure, mise en avant par Hitler, la formule de la sélection des chefs.

M. Joseph Barthélémy estime que la démocratie ne se justifie que si elle appelle le meilleur à sa tête, mais il déplore qu'une providence prévoyante et pourvoyante, comme disait Rousseau, dans sa théorie de la religion civile, ait omis de marquer d'un signe, d'une étoile au front, par exemple, ceux qu'elle charge de la mission de gouverner le peuple.

Où sont les chefs ? Suffit-il à un individu de se dire le chef ? Un métier est à la mode aujourd'hui, c'est le métier de penseur, et nombreux sont ceux qui pensent ainsi à réformer les bases de la société; on

croit que le meilleur moyen de se distinguer, c'est de s'écartier de la sagesse traditionnelle, qui pousse très profondément ses racines dans notre sol, sagesse malheureusement moyenne, qui manque d'attrait et qui tout de même fait la solidité de notre pays.

C'est ainsi que toute une école proclame la "démission de la France". La foi démocratique, dont la France accomplit mécaniquement les rites, ne serait plus une foi vive, ce ne serait plus de Paris que viendrait la lumière, mais de Moscou, de Londres, même de Berlin.

M. Gide, dans un discours du 25 Octobre 1934 à l'association des écrivains et artistes révolutionnaires dit : "La Révolution de 1789 n'a pas modifié la condition de l'homme, tandis que la révolution allemande et la révolution russe l'ont bouleversée". La France a cette infériorité qu'elle vit, qu'elle agit, mais qu'elle ne prêche pas.

Les régimes nouveaux, qui se réclament de l'anti-démocratisme, organisent une propagande incessante; le moindre résultat qui, chez nous, en France, paraît ordinaire, normal, ne méritant pas d'être signalé, est dans ces régimes monté en épingle. Le modèle du genre nous est fourni par Moscou, où le gouvernement Soviétique organise une formidable propagande au moyen d'albums de photographies sur les "expéditions au Pôle Nord" sur "le sport" en U.R.S.S. : nageurs, athlètes, tennis, etc... On lit même à propos du sport cette profession de foi : "dans un avenir prochain, le sport socialiste pourra se mesurer avec le sport bourgeois...."

A Moscou, par conséquent, on apprend évidemment au peuple que tous nos athlètes sortent des salons et des académies ! On prétend inscrire tous ces résultats à l'actif du communisme.

Evidemment, il a été fait de très bonnes choses en Russie, comme le fameux barrage du Dnieper; mais en France nous avons également l'usine de la Truyère, qui est un travail titanique, toute une usine dans l'intérieur d'une montagne, mais personne n'en a parlé.

De même, M. Primo de Rivera, en Espagne, a bouleversé toutes les routes qui, autrefois, étaient impossibles; aujourd'hui, il existe un réseau de routes de grande communication absolument parfaites pour la circulation automobile.

Le fascisme a fait de grands travaux, notamment le desséchement des Marais Pontins, qui depuis Virgile étaient le centre de la malaria, du paludisme, etc.. Maintenant il y a des villages, des cultures, etc...

La propagande  
dans les régi-  
mes se récla-  
mant de l'anti-  
démocratisme.

Mais le monde entier sait que c'est Mussolini, qui a fait cette œuvre et personne, par contre, ne s'est préoccupé du déssechement du Zuyderzéé par la Hollande. On sait que la Hollande, petit pays très resserré, voit chaque année sa population s'accroître de 100.000 habitants, il lui faut donc chaque année trouver à ces 100.000 habitants logement et vie; alors les Hollandais prennent sur la mer, on construit un grand barrage, et on pompe derrière; on fabrique ainsi de la terre arable. C'est une belle œuvre du parlementarisme hollandais et personne n'en parle.

En ce qui concerne la France, la reconstruction des régions libérées en quelques années est une œuvre immense, puisqu'il a fallu reconstruire le travail de plusieurs siècles. Tout cela a été refait par le régime parlementaire et pourtant personne ne s'y arrête.

Après avoir appliqué aux édifices matériels et tangibles cette méthode à l'excès discriminatoire, on la transporte aux constructions sociales et on s'est réservé ainsi de nouveaux et faciles succès. C'est ainsi que par T.S.F. on transmet au monde entier des paroles dédaigneuses pour la révolution française, qui n'a été que politique et qui resta bourgeoise. (Cette thèse fut d'ailleurs développée au Congrès de philosophie de Prague par le doyen de la faculté de droit de Rome M. del Vecchio, qui a même cru habile d'employer la langue allemande pour faire son exposé).

On nous dit que la révolution française n'a été que politique et est restée bourgeoise, et qu'au contraire la révolution fasciste protège les travailleurs. On ne peut pas nier les réalisations du fascisme, auxquelles Albert Thomas lui-même rendait hommage.

Par contre, l'illustre historien Guglielmo Ferrero est plein d'amertume contre le fascisme, et il a même dit "que tout cela n'était qu'une mystification, qui n'avait pour objet que de masquer le pouvoir d'un seul et la confiscation de la démocratie politique". C'est peut-être vrai. Dans tous les cas, on peut affirmer que la France n'a pas à chercher de modèles en dehors de chez elle; la démocratie sociale découle, en réalité, par une pente naturelle et nécessaire de la démocratie politique. Si en effet, la révolution française fut d'abord bourgeoise (et c'est vrai) c'est que l'Histoire, pas plus que la nature, ne fait de sauts et que la progression lente et continue est sa grande loi; mais l'égalité des conditions découle naturellement de l'égalité politique.

Gracchus Babeuf a voulu forcer la révolution, suivant un mot célèbre, "à dire trop tôt son secret",

L'égalité des conditions découlent de l'égalité politique établie par la Révolution française.

7

qui était que la démocratie sociale découle de la démocratie politique, et comme la chose n'était pas mûre Gracchus Babeuf a été exécuté (D'ailleurs on ne va jamais jusqu'au bout des principes et des institutions)

Quelqu'un a dit que si on lisait chaque matin quelques pages d'histoire, on serait heureux pendant 24 heures, parce qu'on s'apercevrait que les choses n'ont jamais été mieux qu'aujourd'hui et qu'elles étaient souvent plus mal.

D'ailleurs, la clairvoyance et la reconnaissance ne sont pas toujours la loi des hommes. Si on considère le corps des instituteurs, on est obligé de reconnaître qu'ils ont été les enfants gâtés de la république bourgeoise depuis un demi-siècle. Cela ne veut pas dire qu'ils y soient attachés, du moins dans leurs discours. Mais tout de même nous avons le droit de rappeler que la France d'il y a 100 ans connaissait, suivant un mot de M. Loucheur à la Chambre : "l'ouvrier de 12 ans travaillant 14 à 15 heures par jour". Les choses ont changé, la démocratie sociale étant une conséquence de la démocratie politique.

Nous devons penser qu'il y a de la littérature dans cette page de La Bruyère, qui décrivait les habitants des campagnes comme des êtres à peine humains, déguenillés, dépenaillés, hâves, décharnés, penchés vers la terre pour y chercher les racines, avec lesquelles ils pourraient tromper leur faim.

Il décrivait ces paysans comme des animaux sauvages. Il n'y a personne, à l'heure actuelle, qui oserait reprendre à son compte les termes de La Bruyère. Il y a toujours la manière de présenter les choses.

Certaines personnes se plaignent que le soleil fasse de l'ombre; mais sans le soleil il n'y a point d'ombre.

Poursuivant cette vue générale sur la réforme de l'Etat, nous allons étudier la question la plus actuelle, la réforme de la justice.

## L'LA REFORME DE LA JUSTICE.

On sait que le gouvernement de M. Flandin, avec M. Pernot comme Garde des Sceaux, vient de décider qu'on commencerait la réforme de l'Etat par la réforme de la justice. On sait aussi que, même sans cette intention, le procès de la justice est porté devant l'opinion publique.

La magistrature française.

Mais si la magistrature française n'est pas parfaite, il faut affirmer qu'elle peut supporter victorieusement la comparaison avec la magistrature de n'importe quel pays du monde; elle a la science, la probité, le désintéressement et le dévouement. Elle y a d'autant plus de mérite que si, depuis quelques années, elle est à peu près convenablement rémunérée, elle l'est tout de même insuffisamment, à raison des responsabilités qu'on lui impose, des intérêts sur lesquels elle est obligée de statuer et aussi par comparaison avec certaines autres professions.

Si la magistrature se caractérise dans son ensemble par les qualités indiquées plus haut, nous devons reconnaître qu'elle est englobée dans la désaffection qui entoure actuellement les institutions. Il s'agit donc d'y voir clair et de démêler les causes de cette désaffection du pays à l'égard de la justice.

### 1 - Promptitude de la justice.

(Nous réservons pour la fin de cette étude, le problème de la séparation de la justice et de la politique).

La lenteur de la justice; comment elle s'explique.

Les décisions de la justice sont graves, elles touchent au patrimoine, à la liberté, à la vie, à l'honneur des citoyens; elles doivent donc être précédées d'une mûre réflexion. La lenteur est donc une garantie.

On nous cite très souvent l'exemple de la justice criminelle anglaise qui, après quelques jours d'enquête, en une audience de 10 minutes, condamne quelque meurtrier à la pendaison. Nous avons des traditions à ce sujet, nous avons un tempérament, qui nous porte à penser qu'il faut y mettre un peu plus de façon avant de supprimer un homme.

Cependant, entre l'extrême rapidité et l'extrême lenteur, il s'agit de trouver une moyenne. Il faut d'abord songer à la complication et à la longueur des pro-

cès de l'ancien régime; La Bruyère décrit, au reste, "qu'il faut plus de 10 années pour obtenir un règlement de juge; peut-être sera-ce dans 5 ans. Quels seront ces juges et devant quel tribunal elle devra plaider le reste de sa vie".

Dans les nombreuses pointes qu'il lance contre la procédure, il cite ces vers de La Fontaine : "on nous mange, on nous gruge, on nous mine par des longueurs".

Or, s'il faut en croire l'éminent premier président Lescouvé, dans un récent et très retentissant rapport sur des affaires toujours actuelles et non moins retentissantes, "les plaideurs d'aujourd'hui n'auraient pas moins à se plaindre que leurs ancêtres du temps de Louis XIV".

Les causes de la persistance des mêmes phénomènes à travers tant de bouleversements politiques et sociaux, sont profondes et complexes : Ce sont d'abord les mêmes moeurs, qui se transmettent dans les mêmes lieux (c'est toujours le vieux palais de Justice de l'ancien Régime) avec le même costume et le même langage systématiquement archaïque. Les causes de la persistance de ces phénomènes ce sont aussi les complications de la procédure, ce sont les négligences des avocats, leurs convenances personnelles, l'étendue de leur clientèle, qu'ils ne peuvent satisfaire en même temps; ce sont aussi les parties civiles, qui jouent de la procédure répressive comme d'un moyen de contrainte pour arracher, bribe par bribe, quelques satisfactions à leur débiteur. Les juges d'instruction, à Paris, sont très insuffisants et transformés en agents de recouvrement. Un débiteur est solvable, sa bonne foi est douteuse; les créanciers se portent partie civile et le poursuivent devant le tribunal correctionnel. On va devant le juge d'instruction et la partie civile demande au juge de ne pas aller trop vite, que peut-être le débiteur paiera quelque chose. En effet, le débiteur fait un effort, il paie; mais c'est insuffisant, alors on reprend l'affaire. Le débiteur fait encore un effort, puis on va devant le tribunal, et alors les avocats disent : "nous ne voulons pas encore plaider, on va transiger". C'est pour cela qu'il y a tant de lenteurs dans certains procès.

A Paris, surtout, surcharge des rôles, et auprès du tribunal de la Seine, insuffisance notoire du nombre des juges d'instruction. Comme suite de cette insuffisance numérique, la pratique du recours aux experts s'est développée d'une façon anormale; les dossiers vont chez les experts et y restent indéfiniment.

En 1934, le tribunal correctionnel de la Seine a été appelé à juger des délits commis en 1926 et 1927. On se demande à quel moment pourront statuer la cour d'Appel et la Cour de Cassation ?

Voilà une appréciation de Montesquieu, qui écrivait en 1725 : "Souvent l'injustice n'est pas dans le jugement, elle est dans les délais; souvent l'examen fait plus de tort qu'une décision contraire". On voit que les choses sont toujours les mêmes et aussi que le char du progrès est singulièrement lent dans sa marche. Nous en sommes presque au même point.

### La justice anglaise.

On oppose très souvent la promptitude anglaise à la lenteur de la justice française. Or, le 22 Février 1934, à Glasgow, le chef du Foreign Office, Sir John Simons, prononçait un discours, nourri d'excellentes théories juridiques : "C'est, disait-il, l'essence même des libertés politiques anglaises que la justice soit administrée avec une impartialité complète et aussi rapidement que possible. Que ceux dont l'innocence est prouvée obtiennent leur liberté et qu'ils en jouissent". Et pour montrer à quel point la pratique anglaise se conformait à ce principe, Sir John Simons citait le cas récent d'un communiste, qui obtint de la justice 30 livres de dommages-intérêts, parce que la police avait conservé plus longtemps qu'il ne paraissait nécessaire des papiers saisis chez lui au cours d'une perquisition. C'est là un grand exemple et une grande leçon.

Les Anglais estiment que nous avons une justice un peu lente; mais il y a évidemment une explication, c'est que le temps qu'ils font en régime préventif, est autant qu'ils ne font pas au régime des détenus condamnés.

La circulaire de M. Pernot du 25 Novembre 1934 invite les magistrats à éviter tout retard dans l'accomplissement de leur devoir. "Un simple retard dans l'accomplissement d'un acte de poursuite peut avoir les conséquences les plus graves et rendre parfois impossible la découverte de la vérité". C'est absolument vrai.

Maintenant, il faut voir dans quelles conditions se présente l'administration de la justice à Paris: Au moment où M. Chéron entreprit la réorganisation judiciaire, il y avait au tribunal de la Seine 18.000 affaires correctionnelles attendant leur tour.

Que peut être, dans ces conditions, le rôle des magistrats à qui on reproche souvent de bâcler les affaires ? Il y avait 20.000 affaires civiles et 24.000 affaires de loyers; devant la Cour d'appel, il y a 4.500 affaires correctionnelles.

### L'administration de la justice à Paris.

On a cité une affaire correctionnelle ayant duré 7 ans, et pendant ce temps deux honnêtes gens poursuivis par un malhonnête homme ont été trainés devant les juridictions diverses, perquisitions à grand renfort d'experts et de gendarmes dans leur village d'Alsace,... Il y a quelque chose d'assez extraordinaire d'ailleurs, c'est ceci : c'est que la prescription court pendant la procédure. Quand un individu est poursuivi devant un tribunal correctionnel, les remises qui sont accordées par jugement interrompent la prescription. Mais si pendant 3 ans il n'y a rien, la prescription joue et le prévenu bénéficie de cette prescription.

Un magistrat à la Cour de Cassation a publié sous un pseudonyme un livre intitulé "Vertex ou le cheval ivre" et il parle de tout ce qui rampe aux pieds de la justice.

Nous avons encore eu ces jours-ci des déclarations de M. Donat-Guigne au sujet de ces incidents répétant en somme et commentant le mot de Montesquieu : "Qu'il vaut mieux quelquefois une condamnation qu'un retard".

## 2° - Gratuité de la justice.

La gratuité est l'art de faire payer un service par ceux qui ne profitent pas du dit service.

"La justice est gratuite" : titre II, art. 2 du décret des 16-24 Août 1790. "Les juges rendront la justice gratuitement et seront salariés par l'Etat".

La justice est gratuite, c'est un principe essentiel. L'Etat, c'est la société en ordre, l'ordre se formule par le droit. La plus sacrée des missions de l'Etat c'est de maintenir le droit; par conséquent, il serait honteux que l'Etat se fasse payer pour maintenir le droit. Evidemment la doctrine se tient très bien.

Définissons maintenant ce que signifie le mot de "gratuité". Autrefois, les juges étaient payés par les parties, comme sont payés aujourd'hui les huissiers avoués, notaires. Il y avait autrefois quantité de charges, qui étaient érigées en offices et qu'on achetait ou qu'on se transmettait de père en fils.

Ces jours-ci viennent de paraître les mémoires de Mme de la Briche, belle-mère de Molé (incarnation de la dignité Louis-Philipparde - bourgeoisie touchant à la noblesse, qui a appuyé le règne de Louis-Philippe).

Dans ces mémoires, le Comte Molé nous apparaît comme ayant mené une vie un peu dissolue, marié à 17 ans avec Mlle de la Briche, qui avait le même âge

Signification  
du mot "gratuité de la  
justice".

ce mariage dure peu, etc....

Mme de La Briche était veuve de M. de La Briche, lequel était introduceur des ambassadeurs sous Louis XVI, charge qu'il avait achetée 400.000 livres.

Puisque ces charges étaient véniales, il fallait faire rendre à la charge, comme on fait rendre à la terre. Autrefois, les juges rendaient leur jugement et disaient : "c'est tant", comme font aujourd'hui les arbitres.

C'est ce qui explique également les démêlés de Beaumarchais avec la femme du président Geusmann, sur une question d'honoraires du président.

Le plaideur, aujourd'hui ne paie pas le jugement, il paie l'Etat qui paie le juge; c'est plus beau et plus cher.

Voilà un fait authentique : un industriel du Nord se plaignit un jour d'avoir été cambriolé, la sûreté générale envoya des inspecteurs, qui déclarèrent aussitôt que c'était le fils de l'industriel, qui était l'auteur du cambriolage. Ce jeune homme sortait à peine de l'adolescence... il s'agissait d'un délit domestique ne donnant pas lieu à des poursuites pénales. Ce jeune homme vécut ainsi sous le poids de la plus abominable des accusations, son père mourut avant qu'il ait pu se justifier. Il devint par la suite magistrat à Paris, mais toute sa vie, il était resté courbé sous le poids de cet incident de jeunesse. Il consacra toute son existence à la recherche de l'auteur du cambriolage, et finit par découvrir que c'était le comptable de l'usine. Il le traduisit devant la cour d'assises et le fit condamner.

Alors intervint la partie civile, qui est condamnée aux dépens; or la partie civile c'est lui. Par conséquent, ce fils doit payer tous les frais du procès, sauf à se retourner contre le condamné, qui est complètement insolvable. Le voilà ruiné.

. En outre, l'administration de l'enregistrement lui dit : "Vous avez trouvé dans la succession de votre père cette créance de 150.000 frs contre le comptable, et vous ne l'avez pas déclarée, vous devez le droit, le double droit et l'amende".

Le scandale fut si fort qu'on l'a atténué par le décret du 5 Octobre 1920, article 155 et 162 : "La partie civile, qui ne succombe pas, n'est plus tenue des frais, et si elle a fait l'avance de ces frais, ils lui seront remboursés". Mais encore faut-il que le coupable soit découvert et condamné. D'ailleurs, cette disposition est ignorée de beaucoup

d'avocats.

Les droits d'  
enregistrement  
et la procédure.

La procédure civile se déroule sous le signe du papier timbré et la feuille que nous avons connue à 12 sous est maintenant à 4 frs; on connaît toutes les règles établies pour employer le timbre.

Le 27 Décembre dernier, par un décret paru au journal Officiel du 28 a été codifiée toute cette matière très importante du timbre : 300 lois sur le timbre; maintenant nous avons un texte unique assez commode, qui nous indique les actes à 175 f. 25, ceux à 184 f. 20, etc... On se demande comment ont été calculés ces tarifs à un centime près !...

Il a de même paru un décret concernant l'enregistrement (700 lois environ) et sur la matière des contributions indirectes.

Une des sources les plus importantes de dépenses est certainement le timbre et l'enregistrement, puisqu'on sait qu'on ne peut produire aucune pièce sans l'avoir au préalable fait enregistrer. Par exemple, dans une procédure de divorce, l'innocente victime qui dispose contre son bourreau d'un dossier écrasant, doit d'abord les faire enregistrer et cela peut coûter quelques fois plusieurs milliers de francs.

Pour aboutir à une condamnation de 2.000 frs, un plaigneur, qui s'appuie sur une série de lettres, la plupart insignifiantes doit les faire enregistrer et en a quelquefois pour 900 frs, sans compter les frais d'avoué, d'avocat et les frais de jugement.

C'est pourquoi d'ailleurs la plupart du temps on préfère rester tranquille et abandonner la poursuite contre un débiteur qui est de mauvaise foi.

Il y eut ainsi une question litigieuse entre la compagnie de l'Est et un client de mauvaise foi, le litige portait sur 5 ou 6.000 frs, l'affaire est soumise à un expert, lequel dans ses rapports eut la malencontreuse idée de dire : "la mauvaise foi du client ressort de plus de 700 pièces, qui nous ont été soumises par la Compagnie". Le fisc veillait, il réclama l'enregistrement des 700 pièces, plus les amendes, en tout 70.000 frs.

Aux Nouvelles-Hébrides, une société exploitant un domaine eut un procès à Paris, elle fit enregistrer ses pièces à la colonie; mais l'enregistrement colonial ne comptant pas, il fallait dépenser 300.000 frs pour faire enregistrer sur le continent. La société renonça à soutenir ses droits. Même si elle avait obtenu la condamnation du débiteur, elle n'aurait pas obtenu le remboursement des 300.000 frs de droits d'enregistrement.

Le malheur des temps a obligé quelques personnes

à abandonner leur appartement, un nouveau locataire reprend les meubles et les collections pour 500.000 frs; il paie 450.000 et refuse de payer les 50.000 restants. Si on plaide, il faut d'abord faire enregistrer le contrat, soit 7 %, puisqu'il s'agit d'un marché non commercial, ou 35.000 frs, ensuite avancer tous les frais du procès; il faut donc dépenser plus de 50.000 frs pour faire rentrer 45.000; dans ces conditions, on renonce à poursuivre.

La justice gratuite est si chère que les frais dépassent souvent les intérêts en jeu. Avant de se risquer dans les engrenages de la justice, il faut se demander, non pas si l'on a raison, mais combien il en coûtera d'avoir fait constater qu'on a raison.

On dit alors : "Tant mieux, il y aura moins de procès". En effet, il y en a moins. Dans le dernier trimestre de 1932, il y avait 2.000 procès commerciaux de moins que dans la période correspondante de l'année précédente. C'est une des causes du marasme, qui sévit sur le monde du Palais. Mais surtout cet état de choses est une prime à l'improbité. Les débiteurs savent qu'il coûterait plus cher de poursuivre que d'abandonner la créance. Ceci d'ailleurs cause une perte à l'Etat", "les totaux diminuent, quand le taux exagère". "L'impôt se dévore lui-même" comme l'a dit M. Caillaux.

La situation n'est tolérable que par la modération relative des agents chargés d'appliquer la loi. Les magistrats ont un zèle extraordinaire, comme agents de recouvrement du fisc. Il n'y a personne de plus fiscale que la magistrature. Seulement, de temps à autre, c'est l'administration de l'enregistrement, qui recule devant l'impossibilité des conséquences légales. Alors elle ferme les yeux ou rend une décision gracieuse.

Pratiquement, l'avocat un peu au courant va trouver le fonctionnaire de l'enregistrement et lui dit : "Qu'allez vous me demander d'enregistrement dans ce procès de divorce ?"

M. Joseph Barthélémy a cité dans un article du Temps quelques faits de ce genre et un fonctionnaire de l'enregistrement lui a dit : "c'est absolument vrai, nous essayons d'atténuer ce qu'il y a d'excessif dans certaines décisions".

Mais dans ces conditions, nous dépendons de la bonne volonté du receveur de l'enregistrement au point de vue de la justice. Il y a là un régime arbitraire tout à fait inadmissible.

L'administration de la justice

La justice enfin est si peu gratuite que les justiciables arrivent à payer plus que ne coûte la justice

rapporte au budget de l'Etat.

elle-même. C'est ainsi que si l'enseignement ne couvre pas ses frais, que l'administration des Postes est en déficit, que les manufactures des Gobelins, de Sèvres sont également en déficit, la justice rapporte.

D'après le calcul que M. Joseph Barthélémy a pu faire et les renseignements qui lui ont été fournis par l'annuaire statistique et par un fonctionnaire de l'enregistrement, on voit que en 1933, les droits sur les actes d'huissiers, dans les décisions judiciaires de tous ordres ont produit : 162.852.865 frs. On n'a pas pu compter les frais d'enregistrement des pièces de procès, qui en augmentent le rendement (on pourrait connaître les chiffres pour Paris, mais c'est impossible pour l'ensemble du pays).

La Cour de Cassation avec sa Chambre criminelle coûte 6. millions ; les tribunaux de première instance 99.882.600 frs ; la justice civile ne coûte donc pas à l'Etat, puisqu'elle coûte 145.134.100 frs et rapporte 162.852.865 Frs.

Pour la justice criminelle, il y a des amendes, qui doivent rapporter une certaine somme.

Certaines entreprises véreuses d'assurances savent très bien que les procès coûtent plus cher que l'intérêt en jeu; aussi ces entreprises, lorsqu'elles doivent 100 000 Frs offrent 50.000 frs. En effet, ceux qui plaideraient contre ces entreprises dépenseraient plus d'argent que la somme qui leur est due. D'autre part, ces assurances ont des avocats, des avoués qu'elles paient à forfait, par exemple 300 Frs l'affaire, quelle qu'elle soit. Dans ces conditions, le débiteur est découragé.

On se souvient de la fable "l'Huître et les plaideurs" avec sa moralité :

"Mettez ce qu'il en coûte à plaider aujourd'hui  
Comptez ce qu'il en reste à beaucoup de familles,  
Vous verrez que Perrin tire l'argent à lui  
Et ne laisse au plaideurs que le sac et les  
quilles"

La moralité de La Fontaine est donc toujours d'actualité. Il n'y a qu'à mettre le fisc à la place de Perrin.

Le plaideur n'est pas ruiné par le juge, mais par le fisc; évidemment le résultat est le même.

### 3 Procédure moderne.

Le Code de procédure.

Le troisième point, qui préoccupe l'attention c'est la procédure.

On nous enseigne le mépris pour Napoléon le tyran et surtout pour Napoléon III. Or quels sont les

textes qui règlent la procédure ? Le droit de vote ? Le décret de Napoléon III, 2 Février 1852; nos codes sont les codes Napoléon. Voilà le fait.

Cela s'explique par bien des considérations et notamment par ce fait que les assemblées démocratiques ne sont pas faites pour les grandes législations, pour les grandes codifications. Un député, qui mettrait dans son programme la réfection du code, et qui consacrerait toute sa législature à ce travail, sans s'occuper de ses électeurs, serait sûr de ne pas être réélu 4 ans après.

Les assemblées élues ne sont pas faites pour accomplir ce grand travail de codification, elles ne possèdent pas l'organisation ordinaire.

En 1853, Napoléon III nomma une commission de refonte du code de procédure, mais cette commission ne fit rien; en 1900, une commission siégeait au ministère de la justice pour la réfection du code, personne n'a rien fait.

En ce qui concerne le code de procédure, nous avons le code de 1806, mais la réalité est encore plus grave que les apparences, parce qu'il faut savoir comment on est arrivé à cette codification par Napoléon.

Napoléon, lorsqu'il décida d'avoir un code de procédure, choisit un homme compétent et lui demanda de faire ce travail en lui fixant même un délai, car la grande œuvre de Napoléon n'était pas de faire ces différents travaux, mais de choisir les hommes compétents pour les faire et en tirer le meilleur parti possible.

Mais cela aboutit quelquefois à des choses extraordinaires en apparence, car les résultats ont été souvent excellents.

Quand il s'agit de nommer un auditeur au Conseil d'Etat, Napoléon choisit un jeune homme, bien élevé et d'excellente famille. C'est ainsi qu'il a choisi Molé, une autre fois, c'est Cormenin qui est nommé au Conseil d'Etat, après avoir attiré l'attention de Napoléon par une ode en faveur de l'Empereur. De même Cuvier fut nommé au Conseil d'Etat, et à sa mort, il allait être nommé président de ce Conseil.

Aujourd'hui, on n'agirait plus ainsi, mais autrefois cela réussissait, notamment pour la cour des Comptes. Lorsqu'il s'est agi d'établir cet organe, Napoléon chargea un individu de lui apporter dans 15 jours un projet d'établissement d'une cour des Comptes, et la cour des Comptes fut établie en 1807.

Mais dans ces conditions les gens bâclaien leur travail et les rédacteurs du code Napoléon ont copié les ordonnances dans lesquelles Colbert, Lamoignon,

etc... avaient unifié ou essayé d'unifier les styles ou formulaires des anciens Parlements. C'est ainsi que ces ordonnances ont été ensuite perfectionnées par la pratique du Chatelet de Paris et qu'elles sont passées tout entières dans le code de procédure.

C'est ainsi que nous sommes à l'heure actuelle soumis aux lois que Louis XIV imposait à ses fidèles sujets et sur ces règles, qui sont ainsi entrées dans le code, nous avons l'opinion de Montesquieu : "Quant à mon métier de président, j'ai le cœur très droit, je comprends assez les questions en elles-mêmes, mais quant à la procédure, je n'y entendis rien, je m'y suis pourtant appliqué".

Aujourd'hui, nous avons cette chose extraordinaire, que signalait récemment le bâtonnier Manuel Fourcade, que non seulement la procédure compromettait les droits les plus certains, mais que la Cour de Cassation fait couler toute une procédure, anéantit trois ou quatre années d'efforts parce qu'un avoué, après l'arrêt rendu, a oublié de dénoncer à l'un de ses confrères le jour où s'opérera la vaine formalité du règlement de qualité. La validité d'un arrêt dépendra après coup de la négligence d'un autre auxiliaire de la justice et nous revenons toujours à La Fontaine :

"J'écris sans nouveaux frais, je poursuis, je fournis dédits et contredits, enquêtes, compulsoires, rapports d'experts, transports, droits interlocutoires, griefs et faits nouveaux, 14 appoinements, 30 exploits, 6 instances, 20 arrêts ou défenses, arrêt enfin".

Les choses n'ont guère changé non plus à ce point de vue. Ceux qui mettent en jeu cette procédure, ceux qui s'y remuent comme poisson dans l'eau, ceux qui en jouent, il y en a qui s'en accommodent parfaitement, mais ceux qui l'observent ou en pâtissent ont d'autres impressions.

Voici la condamnation même de cette procédure : c'est l'affaire Humbert. M. Humbert était un professeur de droit romain à la faculté de droit de Toulouse, qui ayant été nommé sénateur, fut nommé ensuite premier président de la Cour des Comptes. Il avait un fils, qui avait épousé Mme Humbert, celle qui a été rendue célèbre par le procès.

Elle s'était fait ouvrir un crédit, en imaginant qu'elle avait un procès au sujet d'une succession avec deux américains les frères Crawford.

Ce procès se déroule, des avoués, des avocats plaident pour les frères Crawford, le procès va devant les différents tribunaux, cour d'appel, cour de Cassation

L'affaire Humbert.

tion.

Ce procès (qui dura vingt ans) fut plaidé entr' autres par un avocat, qui eut la fin de sa vie assombrie par cette affaire, et un jour on s'aperçut que les frères Crawford n'avaient jamais existé que dans l'imagination de Mme Humbert, qui avait trouvé ce moyen de se procurer de l'argent.

Par conséquent, avoués, avocats, huissiers ont agi au nom de personnages, qui n'ont jamais existé, et des magistrats ont statué sans avoir jamais vu les frères Crawford.

C'est la condamnation même de notre système.

L'écueil des réformes en pareille matière c'est qu'elles intéressent tout le monde, mais que :

1<sup>e</sup> les assemblées démocratiques ne peuvent pas réaliser ces réformes ou le peuvent difficilement.

2<sup>e</sup> ces réformes ne peuvent être réalisées qu'avec le concours des techniciens, des praticiens.

Or, les praticiens, soient par habitude, soit pour d'autres motifs et notamment par intérêt, ont pour principe de considérer comme intangibles la plupart des règles existantes. Un avoué ne sera pas indigné par la complication de la procédure ou par le fait qu'il pourra se présenter au nom de quelqu'un qui n'existe pas.

Un président du tribunal de la Seine essaya de bouleverser cette pratique, il voulait voir les plaideurs, on le considéra comme un original.

Il y a longtemps que ces règles de notre procédure paraissent intolérables, puisque dès 1862, Napoléon III avait constitué une commission de réforme du code de procédure, qui mourut sans résultat en 1868. En 1883, on nomma une commission, qui ne fit aucun travail; en 1894, le gouvernement déposa un projet de loi, dû à deux professeurs éminents, qui ont été doyens de cette Faculté : M. Garsonnet et M. Glasson, projet qui n'aboutit jamais.

On croit quelquefois que les difficultés de l'unification de la législation entre la France et les départements recouvrés sont concentrées sur les lois laïques; évidemment ces lois sont un obstacle à la législation française en Alsace-Lorraine, mais si l'on va dans un petit village de la vallée de Thann, on trouve là un curé bien confortable, très bien vêtu, qui reçoit des offrandes de ses fidèles, une subvention du conseil municipal et comme le Concordat subsiste, un traitement du gouvernement. Si par contre on va dans un petit village très proche, mais qui n'appartient pas aux provinces recouvrées, on trouve un pauvre curé, à la soutane rapiécée, qui n'a plus

La réforme de la procédure.

L'unification de la législation entre la France et les départements recouvrés.

de couleur, et qui sans doute a de la peine à vivre.

Comment veut-on dans ces conditions que les curés alsaciens demandent l'unification de la législation.

Dans la Sarre, nous avons eu des écoles confessionnelles et la faculté a été donnée aux parents de demander l'éducation sans religion. Il n'y a pas eu dans la Sarre un seul parent qui ait demandé l'éducation sans religion et au lycée de Strasbourg, il y a eu une seule exception retentissante.

D'ailleurs, les Alsaciens-Lorrains ne manquent pas de nous notifier par leurs organes les plus autorisés qu'ils ne veulent pas de notre procédure surannée. Il y a une procédure particulière à l'Alsace : les avocats sont en même temps avoués, ils forment une étude, où ils sont deux ou trois, ils sont payés proportionnellement à l'importance du litige, ce qui est d'ailleurs souvent injuste, parce que si un fou réclame 15 millions à quelqu'un, qui ne lui doit pas 15 sous, il faudra payer pour une somme imaginaire. Les avocats disent quelquefois qu'ils plaident pour un panier de pommes, comme honoraires.

Nous avons d'ailleurs, en France même, un exemple à suivre de procédure simple, moderne et économique, c'est la procédure que nous avons donnée au Maroc. Si l'on veut engager un procès au Maroc, ou simplement résister à une instance déposée contre soi, on passe au greffe et on demande : "combien coûtera ce procès"; on se rend compte alors si l'on peut ou non l'engager.

Ce système a été introduit par le régime du décret, qui a quelquefois du bon. Il est très souvent mauvais, comme nous avons pu nous en rendre compte par les décrets-lois codifiant les matières fiscales, car il y a des choses qu'une assemblée n'aurait jamais laissé passer, par exemple la surtaxe ajoutée aux impôts de la veuve. Une veuve perd son mari à 70 ans, elle perd en même temps que son soutien, une source de revenus, aussitôt elle est frappée d'une surtaxe de 40 %.

On a dit que cette surtaxe était destinée à encourager le mariage, mais ceci est inapplicable à un certain âge.

De même, les dispositions sur le mouchardage fiscal ne seraient jamais passées dans une assemblée. Un commerçant fraude, l'amende est de deux fois; un intellectuel fraude, l'amendé est de 4 fois. On ne voit pas pour quelle raison.

+ Séparation de la justice et de la  
politique.

L'intervention de la politique dans le fonctionnement de la justice.

On peut rendre hommage à la justice française, elle peut être comparée avec n'importe quelle justice dans son ensemble; mais ceci dit, nous ne pouvons pas ne pas constater que les évènements ont attiré assez vivement sur la justice l'attention et même la préoccupation et l'anxiété générale.

La république a séparé l'Eglise de l'Etat, elle n'a pas séparé la justice de la politique. La politique intervient dans le fonctionnement de la justice et dans son recrutement. C'est un double et intolérable scandale. Si après des études de droit très longues on entre dans la magistrature avec la volonté de faire tout simplement son devoir, on arrive à la fin de sa carrière à être tout juste juge de 3ème classe au tribunal de Montélimar.

Les interventions ont jusqu'ici joué un rôle important à la base des carrières brillantes dans la magistrature. Les interventions alors restent dans le dossier et y pèsent de tout leur poids.

A la commission d'enquête, présidée par M. Guernut, on a reproché à un magistrat 10 recommandations figurant dans son dossier. Or c'est un magistrat qui se présentait précisément comme étant en dehors des interventions politiques; ceux qui ont 40, 50 ou même 100 recommandations politiques ne sont pas des cas exceptionnels. Certains affirment que les parlementaires n'interviennent que pour aider les plus dignes. Toutefois, on ne peut pas, à l'heure actuelle, éviter les recommandations et il y a là une situation assez grave, parce qu'on ne peut pas reprocher à un magistrat, quelqu'il soit, de se faire recommander, car lorsqu'on entre dans le jeu, il faut jouer la règle du jeu.

L'élite des écoles de droit se dirige incontestablement vers le Conseil d'Etat, parce qu'un jeune homme, qui se sent de la valeur et de l'énergie, pense qu'après avoir passé un concours difficile, s'il est le meilleur, il sera reçu, tandis que dans la magistrature, on ne peut pas dire que l'on arrive, parce que l'on est le meilleur.

Ceci est très délicat et d'autant mieux qu'il y a eu un cas où un homme n'a pas été admis au Con-

seil d'Etat, en raison de sa situation politique, c'était, dans des temps très anciens Albert Vandal, dont le père avait été au conseil d'Etat sous le Second Empire. Albert Vandal devint d'ailleurs un historien très apprécié.

L'avocat parlementaire.

La plus détestable intervention c'est celle qui se produit hypocritement, c'est la fameuse question de l'écharpe sur la robe, la question de l'avocat parlementaire. Il faut examiner cette question froidement, en elle-même et en la traitant à certains points de vue :

1<sup>o</sup> Il y a des avocats, dont la clientèle est créée ou est accrue par le mandat. Ce n'est sans doute pas contestable et certains n'ont une situation au Palais que parce qu'ils sont parlementaires ou parce qu'ils ont été garde des Sceaux. Cependant, la règle n'est pas générale, il y a des avocats, qui se font élire députés et qui avaient une situation avant d'être députés, tels sont Campinchi, Torrès, Moro-Giafferi. Laborie avait été élu bâtonnier avant d'être député. Il y a également le grand talent et l'extrême probité du bâtonnier Fourcade, qui est sénateur actuellement, mais qui avait déjà une grande situation.

2<sup>o</sup> Dans le courant des affaires, où se heurtent des intérêts privés, propriété, héritage, divorce, garde d'enfants, les avocats parlementaires perdent autant d'affaires que les professionnels. La personnalité de l'avocat n'est qu'un grain de sable dans le poids des arguments.

Cette question a été contestée. On a dit le cas de Poincaré qui, lorsqu'il se présentait, ne trouvait personne osant se présenter contre lui.

3<sup>o</sup> Les choses changent dès que l'enjeu pécuniaire étant minime, la politique des partis est intéressée. On imagine cette hypothèse, qui n'est pas construite à plaisir : une réfugiée serbe dans un département du centre meurt, elle n'est pas de religion catholique, le maire de sa propre autorité fait sonner les cloches de l'église catholique. Le curé a le droit de se plaindre; les cloches peuvent être employées par l'autorité civile pour les calamités, les cérémonies officielles, mais pas pour célébrer les obsèques de quelqu'un, qui n'est pas catholique. Le curé fait alors un procès de principe; on va devant le tribunal et un grand parlementaire plaide le procès et le gagne. Que pouvaient faire les juges ? S'ils avaient donné raison au curé, ils risquaient de briser leur carrière.

4<sup>o</sup> C'est dans les affaires répressives qu'éclate

le règne de l'avocat parlementaire.

Devant la fameuse commission d'enquête, un magistrat a dit : "Voici l'heure la plus douloureuse de ma vie, c'est quand un garde des Sceaux, démissionné de la veille, évidemment revêtu de la robe, entre dans mon cabinet et me demande la libération immédiate d'un prévenu, fripon notoire".

On imagine également un substitut en province ou même à Paris, ayant devant lui son chef d'hier et peut-être celui de demain. La partie est difficile.

En Angleterre, cela n'est pas possible, d'abord parce qu'il n'y a pas de substitut, pas de membres du Parquet, il n'y a que des juges. Il y a d'ailleurs des avocats, qui sont à l'abri de toute espèce de soupçon d'influence, tel Dufaure, qui n'a jamais commis un excès quelconque, Waldeck-Rousseau qui, à un moment de sa vie, s'est dit "je perds mon temps dans la vie politique et je me condamne à la misère, je vais faire ma carrière d'avocat". Il est sorti volontairement de la vie politique pour n'être plus qu'avocat.

Dépôis des siècles, la politique est mélangée avec le barreau. Qui parle au prétoire aspire au forum, et qui parle au forum veut avoir une situation au prétoire. Qui applique les lois veut les corriger.....

Cicéron était avocat et il parlait aussi au Forum.

Berryer, Dufaure, Gambetta, Jules Favre, Grévy, Viviani, Waldeck-Rousseau, Poincaré, pour ne parler que des morts, illustrent cette évidente constatation.

Veut-on, d'un trait de plume, supprimer un cumul plusieurs fois séculaire ? Veut-on priver du Parlement des hommes qui, en somme, on été dans l'histoire l'honneur du Parlement ?

D'ailleurs, on a pu voir un député pharmacien, qui gérait à la fois son officine de Montmartre et en même temps siégeait à la Chambre; on peut être épicier, chirurgien, de quel droit alors veut-on interdire à l'avocat de rester avocat ? C'est assez difficile.

Pourquoi veut-on surtout fermer à des hommes comme le bâtonnier Fourcade, comme Poincaré, comme Waldeck-Rousseau, les portes du Parlement. Le banquier, l'industriel pourront vivre, l'avocat aura tout juste ses 60.000 francs d'indemnité parlementaire. Or les députés ne sont pas riches avec 60.000 frs. Il faut déjà dépenser 100.000 frs pour se faire élire, être perpétuellement sur les routes, avoir deux logements, etc.... C'est un métier ruineux que la vie

De quel côté chercher le remède ?  
Pas du côté de l'avocat parlementaire.

politique.

Pourquoi veut-on demander à des hommes éminents de renoncer à des moyens honorables de gagner leur vie. Par conséquent, ce n'est pas du côté de l'avocat parlementaire qu'il faut chercher le remède, c'est du côté de la magistrature elle-même.

Mais du côté de la magistrature elle-même.

Nous avons un système de magistrature, qui nous a été légué par Napoléon Ier, et ce système était excellent; mais les choses ont changé autour de la magistrature, parce qu'autour de ce régime napoléonien est venu se greffer un système parlementaire avec ses vices et ses excès, et c'est par là qu'il est devenu intolérable.

Un tribun, un membre du Tribunat, un membre du Corps législatif de l'an VIII n'auraient jamais pensé à influer sur la nomination d'un magistrat, Napoléon aurait été surpris, si un membre du Tribunat était venu lui demander de nommer un tel ou un tel comme magistrat; et si même on avait été trouver le grand juge, celui-ci aurait dit : "je dépend de l'Empereur".

Comment pourrait-on recruter la magistrature ?  
La vénalité des offices.

Comment alors pourrait-on recruter la magistrature ? C'est ce que nous allons voir très rapidement :

Nous avons eu d'abord la vénalité des offices; ce système présentait des vices considérables, il avait tout de même ce côté avantageux qu'il assurait la justice indépendante à peu près complète, et à l'égard du pouvoir. Le système de la vénalité des offices (que personne évidemment ne pense à ressusciter) existait dans l'ancien régime et, comme nous l'avons déjà vu, il ne s'agissait pas seulement de la vénalité des fonctions judiciaires, mais d'une quantité de charges érigées en offices.

Notamment la vénalité apparaît au début du XVIème siècle; déjà des villes avaient vendu des offices pour se faire de l'argent. Louis XIII, pour éviter la création d'impôts, vend ouvertement quelques offices de finances; François Ier, sous prétexte d'un emprunt forcé, organise la vente des offices de judicature et bientôt une section spéciale du Trésor, les bureaux dits de "partie casuelle" centralise les parties de ce trafic.

Ce trafic est d'ailleurs avantageux pour le trésor, à raison de l'attrait que les fonctions publiques ont toujours exercé sur les Français. L'hérité des offices est introduite en 1604, sur l'initiative de Charles Paulet. Cette hérité a un succès extraordinaire en France.

2° Les charges de judicature sont érigées en offices et il en résulte que le personnel du Parlement

a une très haute situation. MM. du Parlement dit-on; c'est la noblesse de robe. Leur fonction leur confère la noblesse héréditaire, ils surveillent jalousement leur recrutement. Le Parlement de Bretagne et celui de Provence sont arrivés à des excès, parce qu'ils excluaient de chez eux tous ceux qui n'étaient pas d'origine noble. Par conséquent, grande indépendance et grande situation sociale de la haute magistrature dans l'ancien régime, mais on connaît tous leurs excès.

#### Importance de la vénalité.

Personne, trop évidemment, ne pense à défendre le principe de la vénalité, ni à plus forte raison à en demander la résurrection dans un Etat moderne. Mais il faut en voir l'importance capitale dans la structure sociale de l'ancien régime. 1° En fait, elle est apparue comme une pratique démocratique permettant l'accession progressive aux plus hauts emplois. On achète une petite charge, on la revend, on achète une charge plus élevée, etc... 2° Elle a dépossédé le roi au profit de la bourgeoisie. 3° Elle a amené l'indépendance de la magistrature. (Sur tous ces points, Page 6, la vénalité des offices, Revue historique, 1932).

#### Le système de l'élection des magistrats.

La Révolution se trouve en présence du problème de la magistrature. Comment va-t-elle le résoudre ? Elle ne pense pas un moment à confier la nomination des magistrats au pouvoir exécutif; c'est que l'Assemblée Constituante est marquée par une grande méfiance à l'égard du pouvoir exécutif; on ne veut pas donner ou rendre (car il s'est agi à un moment donné de rendre) au roi la nomination des juges.

On en arrive dans le décret du 16-24 Août 1790 au principe de l'électivité.

art. 3 : "les juges seront élus par les justiciables.

art. 4 : "Ils seront élus pour 6 années, à l'expiration de ce terme, il sera procédé à une élection nouvelle, dans laquelle les mêmes juges pourront être réélus".

La Constituante organise de la façon suivante l'élection des juges : les juges de paix, (car l'électivité est générale) sont élus par les électeurs primaires dans chaque canton (c'est-à-dire par les citoyens actifs). Quant aux tribunaux de district, ils sont élus par l'assemblée électorale du district. Le district est l'ancêtre de l'arrondissement, un peu plus petit que l'arrondissement de l'an VIII.

Au district, il y a une assemblée, composée d'électeurs secondaires, désignés par les citoyens actifs; cette assemblée élit l'administration du dis-

trict : juges, curés, doyens dans l'ensemble du district.

Au sommet, il y a un tribunal de Cassation. Le texte dit : "Il y a auprès du corps législatif un tribunal de Cassation". Cela s'explique par des attributions qui seront données à ce tribunal de Cassation, notamment ce tribunal doit toujours se reporter au Corps législatif sur les obscurités de la loi. D'ailleurs, aujourd'hui encore, la cour de Cassation devrait se reporter encore au législatif, car le texte n'a jamais été abrogé. En outre, s'il y a conflit, entre les juridictions inférieures au sujet de l'interprétation de la loi, il faut se rapporter au corps législatif, pour lui demander l'interprétation législative, ce qui est aujourd'hui supprimé.

Enfin, le tribunal de Cassation est auprès du Corps Législatif, puisque ce corps est chargé d'assurer l'unité de la loi, tandis que le tribunal de Cassation est chargé d'assurer l'unité de la jurisprudence. C'est l'unité de législation qui domine.

Le Tribunal de Cassation est élu (il y a là quelque chose d'un peu remarquable, que ce soient les citoyens qui nomment les grands jurisconsultes, qui iront siéger à la Cour de Cassation).

Mais le Tribunal de Cassation ne peut pas comprendre des représentants de tous les départements (il y en avait 83 à ce moment) il n'y a pas 83 juges. La France est donc divisée en deux séries : une série de 41 départements et une série de 42 départements. Une fois c'est une série qui nommera pour 6 ans 41 juges au tribunal de Cassation, et la fois suivante, ce seront les 42 autres départements qui éliront ainsi 42 juges du Tribunal de Cassation.

Par conséquent, la cour de Cassation comprend tantôt 41, tantôt 42 juges, et un juge par département dans les conditions indiquées plus haut.

L'élection dans les débuts ne produisit pas tous les mauvais résultats qu'elle peut produire pour des motifs différents. D'abord, le décret du 16-24 Août 1790 dans son article 9 portait : "nul ne pourra être élu juge ou suppléant ou chargé des fonctions du ministère public, s'il n'est âgé de 30 ans accomplis et s'il n'a été pendant 5 ans juge ou homme de loi exerçant publiquement auprès d'un tribunal". Par conséquent, pour être élu juge, il fallait avoir fait un stage de fonctionnaire judiciaire, et à la fin de l'ancien régime, il y avait en France une quantité de gens, qui vivaient de la loi. M. Chénon professeur dans cette Faculté, a essayé de faire la carte des coutumes de son pays ; il a trouvé que dans ce petit

pays du Berry, il y avait une bonne dizaine de coutumes diverses, qui s'appliquaient; par conséquent, lorsqu'il y avait un procès, il fallait savoir quelle était la coutume qui s'appliquait.

Dans certaines contrées, où maintenant il n'y a même plus une justice de paix, il y avait à ce moment 18 avocats. Par conséquent, un choix formidable s'offrait à la démocratie naissante, et les électeurs, quand ils sont nouveaux, ont un certain sentiment de dignité, de convenance, de conscience et choisissaient les juges qu'ils considéraient comme dignes de la fonction.

C'est ainsi que pour ces divers motifs furent élus aux fonctions judiciaires certains jurisconsultes comme à Paris, Merlin, Tronchet, Treilhard. Cambacérès est élu membre du tribunal criminel, en l'an VII; il sera nommé membre du Tribunal de Cassation par le département de l'Hérault, mais il refusera de siéger, attendu qu'il a une situation comme avocat, et que, s'il va au tribunal de Cassation, il n'y sera que pour 6 ans, et qu'il gagne plus d'argent comme avocat que comme juge.

Mais la démocratie supporte impatiemment toutes les lisières; et c'est ainsi que la Convention ne tarde pas à déclarer que tout électeur quelqu'il soit est éligible aux fonctions judiciaires sans condition spéciale de capacité. C'est ainsi que nous voyons à Paris un jardinier et un peintre en bâtiments devenir membres du tribunal de district de la Seine.

Ce système de l'élection des juges existe dans les Etats particuliers de la Confédération des Etats-Unis. Il est même la règle pour le recrutement de la magistrature. Dans 6 Etats seulement les juges de la Cour Suprême sont nommés par le gouverneur; dans 4 par le Parlement; dans les autres par le peuple.

Un doyen de l'école de droit de Chicago, M. Hall a étudié ce système et nous en a donné les résultats dans le journal de la Société judiciaire américaine de 1919, page 42 : "Dans trois Etats, dit-il, Maryland, Iowa, Wisconsin, l'élection donne des résultats satisfaisants; dans 5 des résultats à peu près satisfaisants; dans les autres le mécontentement se manifeste aux degrés les plus divers".

"Le développement scandaleux et l'étalage cynique de la criminalité aux Etats-Unis sont dus en partie à ce que les juges ne tiennent pas à mécontenter des électeurs influents. Par exemple, le tenancier d'un saloon sera toujours considéré par le juge comme étant un électeur influent; c'est un système détestable".

#### L'élection des juges aux Etats-Unis.

On remarquera que si nous médisons de notre sûreté générale, elle est tout de même beaucoup mieux que la police américaine, et notre magistrature peut regarder de haut tous ces juges élus.

Lorsqu'on étudie l'inconstitutionnalité de la loi, il y a un cas qu'il faut connaître : un tenantier d'un saloon est traduit devant un tribunal pour une affaire de jeune fille mineure; il est acquitté, parce qu'on demandait contre le tenantier l'application d'une loi "tendant à réprimer et à punir les attentats contre les jeunes filles mineures" et le juge a déclaré qu'il aurait fallu que la loi fut ainsi rédigée : "loi tendant à définir, à réprimer et à punir les attentats contre les jeunes filles mineures". C'est un scandale.

Au contraire, les juges des cours fédérales et notamment les juges de la Cour Suprême, sont nommés par le président avec le consentement du Sénat, et cette méthode a donné toute satisfaction.

(Lire à ce sujet le livre de Garner, professeur à Urbana dans l'Illinois, intitulé "Our government" ce livre est tout à fait élémentaire et illustré, mais il contient des appréciations et des faits intéressants).

Que reste-t-il donc en faveur de l'élection des juges?

Il y a d'abord quelques raisonnements à priori : "Il y a un pouvoir judiciaire, ce pouvoir doit sortir de la nation souveraine".

Jules Favre, dans son livre sur la "Réforme judiciaire, chapitre 9, page 82, dit que "l'élection rend à la nation par l'exercice de ses plus hautes prérogatives, la plénitude de sa souveraineté".

Qu'est-ce qui est le plus difficile ? Faire la loi ou l'appliquer ?

On répond : c'est faire la loi. Or, on élit celui qui fait la loi, le député; à plus forte raison, on doit élire celui qui est chargé de l'appliquer. Ce raisonnement est tellement séduisant qu'il a été repris par Jules Simon dans son livre "Politique radicale, chapitre 3, page 184.

Jules Simon disait : "Pourquoi me laisserait-on choisir mon député, si l'on me prive du droit de choisir mon juge. Il est mille fois plus facile de choisir un juge interprétant une loi écrite que de choisir un député chargé d'écrire cette loi".

C'est un raisonnement de gens, qui sont dans l'opposition, raisonnement purement verbal.

On ne peut pas faire choisir le député, alors on le fait élire; au contraire, charger de désigner le

technicien, qui appliquera la loi, c'est l'œuvre de techniciens.

Nous avons vu que sous le régime de la loi de 1790, les juges de la Cour de Cassation étaient élus par le peuple. Comment imagine-t-on des électeurs ruraux dans un département lointain, qui vont choisir le jurisconsulte qui ira siéger à la Cour de Cassation. Nous aurons ainsi des autorités, qui ne correspondront en rien aux fonctions pour lesquelles elles seront choisies. Elles n'auront pas la compétence du magistrat et ce principe livrera les magistrats aux passions des partis beaucoup plus que le régime actuel.

Il reste toutefois dans notre organisation judiciaire des traces d'élection : les tribunaux de commerce, les conseils de prud'hommes sont élus ; mais les décisions de ces juridictions sont soumises à l'appel devant le juge professionnel, et personnellement, si on supprimait les tribunaux de commerce, M. Joseph Barthélémy n'y verrait aucun inconvénient, et s'ils n'existaient pas, il ne verrait pas la nécessité de les créer.

Ainsi, pendant la Révolution, tous les juges, à tous les degrés, étaient élus : au bas de l'échelle le juge de paix (institution originale créée par la Révolution française.)

Il y a bien à l'étranger des magistrats, portant le nom de juges de paix, en Angleterre par exemple, mais ces magistrats jugent de petits procès, tandis qu'en France, ces juges étaient, surtout à l'origine, des magistrats de conciliation.

Evidemment, cette institution a perdu beaucoup de son caractère et maintenant le juge de paix n'est plus un magistrat de conciliation, parce que le recrutement ne correspond plus à ce qu'il devait être à l'origine. Lorsqu'on a décidé la création des juges de paix, on avait décidé qu'ils seraient élus par le canton et on pensait que les gens du canton éliraient une autorité locale. Lorsque Napoléon a repris la nomination, on nommait un bourgeois, quelqu'un de considéré, d'estimé ; ces juges ainsi élus ou nommés faisaient venir les gens, qui désiraient engager un procès, et les persuadaient dans bien des cas qu'il était préférable de s'abstenir et ils étaient assez écoutés.

Maintenant, on nomme les juges de paix comme les receveurs des contributions directes et ils n'ont aucune espèce d'autorité pour concilier.

Les juges des tribunaux de district étaient élus par l'assemblée électorale du district, c'est-à-dire

les électeurs secondaires du district; ils étaient élus pour 6 ans et indéfiniment rééligibles. A l'origine, il fallait pour être juge des conditions de capacité, une profession de la justice, comme procureur, avocat, etc.... La Convention supprima la condition de capacité. Le Tribunal de Cassation est élu à raison d'un juge par département, la France étant divisée en deux groupes, un groupe de 41 et un groupe de 43 départements, chacun de ces groupes élisant à tour de rôle 41 ou 43 juges.

C'était un système déplorable, parce que les magistrats sortants n'étaient pas connus dans les départements, qui allaient faire la prochaine élection et cela devenait absurde. C'est pourquoi Cambacérés refusa de siéger au tribunal où il avait été élu.

Quant aux tribunaux d'appel, ils n'existaient pas. Il y avait un appel; mais le greffe de chaque tribunal avait une liste de 7 tribunaux voisins, et les parties qui voulaient aller en appel, récusait 6 des tribunaux, afin qu'il reste 1 tribunal devant lequel était porté l'appel.

Au point de vue de l'institution du ministère public auprès des tribunaux de district, il y avait un commissaire du roi, qui était nommé par le roi, mais qui était inamovible, c'est-à-dire qu'il ne pouvait pas être révoqué par le roi.

On sait qu'actuellement, auprès des tribunaux civils, le rôle du ministère public est tellement nul que dans bien des cas on dispense le ministère public d'assister aux audiences. Mais devant les tribunaux répressifs, le rôle du ministère public est la direction de la répression par le gouvernement. C'est un des problèmes les plus graves de l'heure actuelle. La Révolution l'avait résolu en faisant élire l'accusateur public.

Dans chaque département, il y avait un tribunal criminel (on dirait aujourd'hui la Cour d'assise). Les électeurs du département élisaient le président de ce tribunal, et lorsqu'il y avait un crime à juger, le tribunal criminel était composé par le président, élu par les électeurs du département, et celui-ci faisait venir des juges de tribunaux de district (c'est la composition de la Cour d'assise). Tout le tribunal criminel était donc élu.

Pour compléter ce tribunal, il y avait deux jurys, c'est-à-dire deux corps de citoyens choisis dans des conditions spéciales, où d'ailleurs le sort et le choix jouent leur rôle. Ces deux jurys étaient : le jury d'accusation, qui est aujourd'hui remplacé par la Chambre des Mises en accusation, qui rend les or-

### Les tribunaux criminels.

donnances de non-lieu et de renvoi, et le jury de jugement.

Napoléon a conservé le jury de jugement. D'ailleurs il n'aimait pas les jurys, et c'est pour cela que le code d'instruction criminelle a tant tardé.

Auprès de ce tribunal criminel, c'était l'accusateur public, qui soutenait l'accusation, et cet accusateur était élu par les électeurs du département.

Nous avons d'ailleurs la même distinction aujourd'hui, à savoir : les contraventions aux juges de paix, les délits aux tribunaux de district, les crimes au tribunal criminel du département.

Il faut remarquer que cette situation du président du tribunal criminel du département n'était quelquefois pas très absorbante, car il y a encore maintenant des départements, où il n'y a pas de session d'assises dans une année.

Ce système d'élection des juges existe en Amérique; il produit de très mauvais résultats et dans un journal "l'Ordre" de ces jours derniers, est paru un article d'un journaliste américain sur la justice américaine, dont la conclusion est celle-ci : "La justice américaine n'est qu'une tricherie.... la magistrature et la police américaines ne sont pas gangrenées, mais absolument pourries..."

Lorsque d'ailleurs la justice a condamné, les peines sont rarement exécutées; il y a 75.000 condamnés, il n'y en a pas un tiers, qui accomplisse sa peine tout entière, on les relâche.

Il faut beaucoup réfléchir avant de souhaiter l'introduction dans notre pays des institutions des autres pays. C'est ainsi que le système du gouvernement présidentiel américain, qui apparaît à certains français, comme le rêve, entraîne une responsabilité telle qu'en réalité personne n'est responsable, c'est tantôt le gouvernement fédéral, tantôt les gouvernements particuliers; et comme dans les gouvernements particuliers les juges sont élus, il n'y a plus aucune responsabilité.

D'ailleurs M. Mencken cite un individu, qui avait fait poursuivre un gangster et qui, au sortir de l'audience, a été obligé de se faire accompagner par 20 hommes révoltés au poing.

Le système de l'élection des juges sous la Révolution française n'a pas eu le temps de produire tous ses méfaits; en effet, lorsque un système s'applique pour la première fois, il fonctionne en général d'une façon normale; le système proportionnel pour les élections législatives, en 1919, a donné de bons résultats, en 1924, on a été obligé de le suppri-

L'élection des juges en Amérique.

Critique du système de l'élection des juges.

mer.

La première élection des magistrats fut très bien faite; mais ensuite, à mesure qu'on s'éloigne de la création de l'institution, c'est la politique pure qui intervient.

La nomination  
des juges par  
le gouverne-  
ment.

L'élection ne vaut donc pas grand chose; la véna-  
lité des charges ne vaut rien du tout. Il reste la cooptation. Mais on n'y arrive pas tout de suite. Reste la nomination des juges par le gouvernement. C'est à ce système qu'aboutit sans hésitation la consti-  
tution de l'an VIII. Dans le système de cette consti-  
tution, la préoccupation essentielle est de concen-  
trer tous les pouvoirs dans les mains de Napoléon.

L'art. 68 de la constitution du 22 frimaire de l'an VIII est ainsi conçu : "les juges, autres que les juges de paix, conservent leur fonction toute leur vie, à moins qu'ils ne soient condamnés pour for-  
faiture ou qu'ils ne soient pas maintenus sur les listes d'éligibilité".

Les listes de  
notabilités.

Il restait donc dans cette constitution une idée d'élection. On sait quel était le système de cette constitution : principe de Sieyès : "la confiance vient d'en bas, le pouvoir doit venir d'en haut". C'est-à-  
dire que les citoyens sont chargés de dresser, sans préoccupatipn autre que celle du bon choix, une liste de confiance; ils nomment le 10ème d'entre eux, les meilleurs et c'est dans ce 10ème que d'en haut le gouvernement choisit les diverses personnalités.

Les listes de notabilités contenaienr 1/10ème des citoyens, qui formaient les notabilités communales. Ces notabilités communales nommaient 1/10ème d'entre eux qui formaient les notabilités départementales et ces notabilités départementales choisissaient 1/10ème d'entre eux pour constituer les notabilités nationales.

Les juges de 1ère instance étaient pris sur les listes de notabilités communales ou départementales; les juges d'appel étaient pris sur les listes dépar-  
tementales, quant aux juges de Cassation, ils devaient être nommés sur les listes nationales par le Sénat, et le Sénat lui-même d'après le principe de l'An VIII se cooptait, c'est-à-dire se recrutait par son propre choix.

D'ailleurs cette cooptation a diminué très rapi-  
dement pour arriver, sous l'influence croissante de Bonaparte, à la nomination directe par l'Empereur; seuls les juges de paix continuaient à être élus par les électeurs de l'arrondissement. C'est avec ce sys-  
tème napoléonien que nous vivons encore aujourd'hui.

La nomination

Avec la Restauration, le principe de la nomina-

des juges sous la Restauration.

tion par le gouvernement s'installe dans nos institutions pour ne plus en disparaître : "Toute justice émane du roi, elle s'administre en son nom par des juges qu'il nomme et qu'il institue". (art. 57 de la charte du 4 Juin 1814 - art. 48 de la charte du 4 Août 1830).

La nomination par le gouvernement est tempérée par certaines garanties au profit des juges, la garantie essentielle étant l'inamovibilité, la seconde étant une certaine réglementation de l'avancement.

#### L'inamovibilité.

L'inamovibilité. - L'inamovibilité est proclamée par la constitution de l'an VIII; d'après cette constitution, l'inamovibilité est un principe essentiel. Aujourd'hui, on essaie encore, notamment M. Simonnet, dans son livre sur "la réforme judiciaire" de dire que l'inamovibilité est un principe constitutionnel, qui ne pourrait pas être modifié ou altéré par une loi ordinaire. Mais à notre avis, c'est une erreur. La constitution de 1875 ne porte rien sur l'inamovibilité de la magistrature; nous pouvons dire que c'est un principe supérieur de notre droit public, profondément enraciné par une longue coutume et qui domine notre droit.

L'inamovibilité est utile; elle est insuffisante, d'abord à raison de son caractère relatif; la plupart des régimes, au moment de leur avènement, ont suspendu l'inamovibilité pour faire subir à la magistrature ce qu'on a appelé les épurations, c'est-à-dire pour enlever du corps judiciaire ceux que l'on supposait hostiles au régime. C'est ainsi d'ailleurs que Napoléon lui-même décida par une loi du 12 Octobre 1807, que les juges ne recevraient l'investiture à vie qu'après un stage de 5 ans. A son tour, Louis XVIII suspendra par les ordonnances des 15 Février et 7 Juin 1815 l'inamovibilité de la magistrature.

Par décret du 17 Avril 1848, le gouvernement provisoire proclame que l'inamovibilité des juges est contraire au principe républicain, qui suppose la responsabilité complète de tous les fonctionnaires. Cependant, comme l'a dit Dupin, "il n'y a que ce qui résiste, qui peut soutenir, on ne s'appuie que sur ce qui résiste".

Le gouvernement de la Défense nationale (au lendemain de Sedan) révoque de sa propre autorité 15 hauts magistrats de l'Empire; mais cette révocation n'était faite que provisoirement, parce que l'Assemblée nationale réinstalla plus tard ces magistrats.

La III<sup>e</sup> république a commis la même faute avec la loi du 31 Août 1883 dite "loi sur la réforme de l'organisation judiciaire". En réalité, cette loi n'

La loi du 31 Août 1883.

apporte aucun changement essentiel à l'organisation judiciaire, à part quelques modifications de détail sur le régime disciplinaire, elle peut être résumée ainsi :

1° réduction du nombre des magistrats;

2° délai de 3 mois donné au gouvernement pour procéder aux éliminations portant sur l'ensemble du personnel indistinctement.

On supprima ainsi 383 sièges, mais ce n'est pas nécessairement le titulaire du siège, qui est renvoyé, le gouvernement se réservant de renvoyer 383 magistrats qui lui déplairaient. En outre, le gouvernement se donnait 3 mois pour procéder aux éliminations; par conséquent, pendant ces 3 mois, les magistrats se demandent quels seront ceux d'entre eux qui seront frappés par la mesure.

On comprend qu'avec ce système la loi ait été sévèrement jugée, notamment par Malapeyre, Cruppi, qui ont dit : "Ce ne sont pas des lois de haute portée sociale, ce sont des lois politiques", et cette formule de la loi de 1883 pèse encore lourdement sur la magistrature.

Cette loi du 30 Août 1883 a cependant trouvé un garant important dans la personne de Waldeck-Rousseau, qui est rapporteur de la loi. Voici ce qu'il dit : "Les événements, les crises que nous avons traversés, ont révélé l'existence d'un mal profond ne permettant pas aux pouvoirs publics de laisser plus longtemps l'attitude prise par un trop grand nombre de magistrats, leur ardeur à se jeter dans la mêlée des partis, à combattre au premier rang d'une minorité, qui cherchait à s'imposer au pays, n'ont que trop attesté leurs sentiments d'hostilité contre des institutions, dont ils n'ont pas été les gardiens, mais les adversaires; on reconnaîtra qu'il ne pouvait en être autrement, si l'on veut bien se souvenir des pratiques fustées suivies par des gouvernements précédents. Le recrutement fut subordonné aux opinions, l'avancement à la docilité plus qu'au mérite, le serment politique élimina tous ceux qui refusèrent d'abjurer leurs convictions, de telle sorte qu'en 1870, le corps judiciaire se trouvait presque entièrement composé de magistrats choisis par la monarchie ou par le Second Empire".

"Il ne faut pas être surpris si, au 24 Mai 1873, (chute de M. Thiers, renversé par la coalition réactionnaire) et au 16 Mai 1877, dissolution de la Chambre, renvoi du ministère Jules Simon, par le Maréchal de Mac Mahon, la coalition de ces deux partis trouva en eux des collaborateurs impatients de servir une

"cause à laquelle ils n'avaient pas cessé d'appartenir.

"L'action judiciaire, lorsqu'on étudie quel fut "son rôle à cette époque, apparaît étroitement unie "à l'action politique, elle marche, elle s'arrête au "gré de celle-ci. C'est au ministère de l'Intérieur "qu'on voit s'élaborer la procédure vexatoire, exactement surveillée par le préfet, presque toujours observée par le juge; ce fut sous la république un préjugé défavorable aux plaideurs que d'être républicain. "La protestation des citoyens honnêtes contre une entreprise condamnée par le pays et flétrie par la Chambre "fut érigée en délit. On vit s'établir une jurisprudence des suspects (ici les luttes du 16 Mai sont rappelées), qui s'est traduite par 2.700 poursuites, "1 million 0,34 frs d'amende et 46 ans de prison pour "les républicains. Ce n'est pas le moment de puiser à "pleines mains dans les documents, qui pourront servir "à écrire cette histoire; il suffit de constater qu'"il n'est peut-être pas un point du territoire, où des "magistrats n'aient signalé leur zèle et fait de la "justice, non plus une protection, mais une menace.

"Est-il des départements où l'on ne trouverait "pas le souvenir encore vivant d'une intervention passionnée, d'une poursuite implacable, d'une arrestation arbitraire, d'une saisie illégale; aussitôt couverte par une instruction d'une condamnation épisant toutes "les rigueurs de la pénalité. Le respect si ébranlé "par la sévérité et, disons-le, par l'emportement de certaines décisions, ne s'est pas raffermi comme on a pu "le voir depuis le 20 Décembre 1877 les mêmes juridictions, parfois les mêmes juges ont tout à coup modifié la mesure des peines, lorsqu'il s'est agi de protéger l'honneur des protecteurs républicains ou même "de simples citoyens.

"Nous demandons si un pareil état peut être accepté et s'il est une fiction (l'inamovibilité) ou "même une loi supérieure, qui puisse l'imposer à un "pouvoir soucieux de sa conservation, de la tranquillité du pays, du respect même de la justice. Il devrait "advenir, et il est advenu que les fautes d'un certain "nombre ont rejailli sur tous, que le soupçon s'est "généralisé comme l'inquiétude. Comment les justiciers distingueraient-ils là où le gouvernement ne peut "distinguer, et quand le maintien du magistrat compromis s'impose, de quelle valeur morale est-il pour le "fonctionnaire intègre". On voit alors le réquisitoire de Waldeck-Rousseau contre cette magistrature de 1883.

Un peu plus loin, il dit : "La fonction judiciai-

"re n'étant qu'un démembrément de la souveraineté nationale, la logique la plus élémentaire veut que ceux qui l'exercent la tiennent de cette même souveraineté ou de ceux qui en sont l'expression (ce qui signifie qu'à chaque changement de régime, toute la magistrature doit être bouleversée). "La garantie d'inamovibilité réelle ou factice repose sur cette considération qu'il ne doit pas dépendre du gouvernement de révoquer les juges que lui gouvernement aurait investis, elle n'exclut donc nullement et au contraire, elle implique, un contrat intervenu, dans lequel ce gouvernement aura stipulé. Il s'ensuit même qu'elle ne peut exister que pour le magistrat que l'Etat a choisi".

"Lorsqu'on lui dénie le droit de renouveler le pouvoir judiciaire, ce n'est donc pas seulement l'inamovibilité que l'on défend, mais encore cette idée, aussi contraire au droit public qu'au droit privé, que le mandataire peut survivre au mandant et le fonctionnaire à celui de qui il tient la fonction".

L'adversaire de Waldeck-Rousseau dans ces débats était Ribot, qui répondit : "A quoi tendent ces propositions, s'agit-il d'une véritable réforme de nos institutions judiciaires, qui serait une grande œuvre digne d'une assemblée républicaine. Il suffit d'examiner le projet et de lire le rapport pour répondre à cette question : pour les justices de paix, on ne fait rien, pour les tribunaux quelques réformes qu'on peut discuter. "Ces dispositions rédigées à la hâte ne sont qu'un moyen destiné à dissimuler la partie capitale du projet : la suspension de l'inamovibilité de la magistrature entière, sauf la Cour de Cassation. Un tel projet ruinerait la magistrature, détruirait à jamais ce qui en est le fondement, le principe. Il jette le pays dans des désordres plus grands encore que le commencement de désordre que nous avons vu déjà se produire, il nous jette dans une voie révolutionnaire; détruire l'inamovibilité complètement serait plus franc, plus digne, et moins dangereux. Quelle situation allez-vous faire aux magistrats. S'ils étaient inamovibles, leur situation serait détestable, mais enfin régulière; si l'inamovibilité est suspendue, vous aurez donné rendez-vous à toutes les délations, à toutes les rancunes et aussi à toutes les convoitises; vous créerez un désordre, qui troublera les consciences et humiliera les magistrats même qui sont maintenus. Qu'est-ce qu'un juge dit M. le rapporteur, c'est un mandataire de la nation, de l'Etat, dès lors quand l'Etat subit une transformation, le mandataire se trouve é-

"voqué, par conséquent, à chaque changement de gouvernement, il va de soi que la magistrature tout entière doit être renouvelée. C'est là un pur sophisme. Sans doute le juge est le délégué de l'Etat, mais est-ce que l'Etat réside dans le pouvoir exécutif "(ici la grande doctrine de la continuité de l'Etat). Est-ce que l'Etat change ? Est-ce qu'il ne survit pas à chaque changement de régime, est-ce que ces changements nous délient des engagements pris par les gouvernements précédents ? Pourquoi alors mettriez-vous en dehors de ces engagements sacrés le principe de l'inamovibilité ? Si à la rigueur, on pouvait comprendre une mesure pareille, au lendemain d'une révolution, peut-on la comprendre dix ans après, alors que les deux tiers de nos magistrats ont reçu, soit par nomination, soit par mutation une affectation nouvelle. Il n'est pas possible de dire que la magistrature représente le régime déchu et que depuis 10 ans il n'y a pas de justice en France. A l'exception de Napoléon Ier et de la Restauration, il n'y a pas un gouvernement régulier, qui ait fait ce qu'on veut faire aujourd'hui. La monarchie de Juillet a respecté l'inamovibilité, et c'est vous, républicains, qui, après 10 ans de république, dans le calme du pays, voulez faire ce que n'a osé faire aucun gouvernement au lendemain d'une révolution".

Il termine : "Quand on ne veut pas recourir à la violence, il faut du temps, mais il en faut bien plus quand on a eu le malheur de recourir à des moyens violents et passionnés".

Evidemment, au moment du 16 Mai, les républicains ont été très maltraités par cette magistrature : Gambetta condamné à trois mois de prison pour un discours où il disait : "Quand le peuple souverain aura prononcé, il faudra de soumettre ou se démettre". On a trouvé que cette sommation était une offense au président de la République. L'auteur d'une gravure, représentant le maréchal de Mac-Mahon à cheval, et au bas de laquelle on avait écrit : "le cheval a l'air intelligent" fut également poursuivi et condamné.

Mais la vérité permanente, la grande doctrine de ces débats de 1883, fut émise par Ribot.

La magistrature conservatrice, au début de la république, a subi en fait deux épurations :

1<sup>e</sup> Au moment des décrets contre les congrégations, les magistrats catholiques donnèrent leur démission pour ne pas avoir à collaborer avec le gouvernement contre les congrégations. Notamment Pierre

de la Gorce, qui était alors substitut à St-Omer, et qui devint par la suite un grand historien (Histoire de Louis XVIII, Charles X, Louis Philippe) donna également sa démission à cette époque.

2° La loi de 1883, qui maintient l'inamovibilité aux termes de l'art. 15, mais après l'expiration de la période de réorganisation, l'article 11 dit : "Aucun premier président, président de Chambre, Conseiller de cour d'Appel, président, vice-président, juge ou suppléant de tribunal de 1ère instance ne pourra être déplacé que sur l'avis conforme du conseil supérieur. Ce déplacement ne devra entraîner pour le magistrat qui en sera l'objet aucun changement de fonction, aucune diminution de classe, ni de traitement". Ce conseil supérieur de la magistrature, c'est la cour de Cassation.

Une remarque importante : l'inamovibilité n'existe qu'après la prestation de serment et l'installation. C'est un avis de la cour de Cassation du 23 Août 1871, qui fixe ce point. Or, en période normale, ceci n'a pas beaucoup d'importance; mais nous avons vu au cours des derniers événements qu'un magistrat, nommé à la Cour de Cassation, s'est vu refuser par le premier président de cette Cour son installation, et un autre a été nommé à la place de ce magistrat. Il y a là quelque chose de formidable.

Nous donnons alors au corps judiciaire un espèce de veto contre la nomination gouvernementale. Evidemment le magistrat dont il s'agit aurait pu faire appel devant le Conseil d'Etat, et sans doute le Conseil d'Etat aurait annulé la nomination du successeur; mais ce magistrat voulut, a-t-il dit "observer la réserve du magistrat". Or est-il encore magistrat, puisqu'il n'a plus de fonction.

Il y a d'ailleurs sur ce point une question importante, celle de savoir à partir de quel moment un magistrat cesse de faire partie du corps judiciaire ? En effet, dans un jugement, il s'est produit qu'un président du tribunal des dommages de guerre, ayant étudié tout un dossier, a été nommé à un autre tribunal; mais bien que cette nomination soit intervenue, il revient au tribunal précédent, juger l'affaire qu'il avait étudiée. Quelle est la valeur de ce jugement ?

La solution de la jurisprudence est la suivante : un magistrat cesse d'appartenir à un siège, lorsque son successeur est installé.

Le décret-loi de 1926 comportait au moins une atteinte à l'inamovibilité. Si en effet un décret supprime un tribunal par le fait même on atteint l'inamovibilité du juge de ce tribunal.

Il y a d'autres motifs qui font que l'inamovibilité est insuffisante, c'est qu'elle n'attache pas le juge à son siège ou à sa fonction par des liens absolument infrangibles : "Le juge peut être destitué ou suspendu en cas de faute très grave par décision de la cour de Cassation, constituée en conseil supérieur sur la proposition du garde des Sceaux" dit la loi du 13 Août 1883. "En cas d'infirmité grave et permanente, le magistrat peut être admis à la retraite sur avis conforme d'une commission composée du premier président de la Cour de Cassation et de 6 conseillers élus chaque année par leurs collègues" (loi du 12 Juillet 1918).

"Les magistrats peuvent être déplacés par le gouvernement, sans rétrogradation, sur avis conforme de la même commission, qui désigne, le cas échéant, sur une liste de 4 postes, dressée par le Garde des Sceaux, deux de ces postes, où le Garde des Sceaux pourra choisir le tribunal où le magistrat sera affecté" (loi du 25 Juillet 1929).

Certains magistrats ne sont pas inamovibles.

L'inamovibilité ne s'étend pas à tous les juges : les juges de paix et les juges des colonies ne sont pas inamovibles. L'inamovibilité ne couvre pas les agents du ministère public, c'est le gouvernement qui désigne les magistrats chargés de l'instruction des affaires. L'instruction des affaires n'est confiée qu'à titre temporaire. Le juge d'instruction est un membre du tribunal, auquel une faveur du gouvernement donne l'instruction et il obtient, en même temps que cette faveur, un léger supplément de traitement; de plus, elle met le magistrat en lumière.

D'autre part, et c'est ici une distinction entre l'organisation judiciaire française et l'organisation judiciaire anglaise, l'Angleterre donne l'inamovibilité absolue à ses juges, il n'y a même pas de mise à la retraite, les magistrats partent, quand ils le veulent ; car une caractéristique du droit anglais c'est qu'il n'y a pas de retraite et que les fonctionnaires quels qu'ils soient, professeurs, etc... restent en fonction leur vie durant.

Le ministère public n'est pas inamovible.

En France, sauf auprès des tribunaux de commerce, des conseils de prud'hommes et des justices de paix en matière civile, le gouvernement a des agents à lui auprès de toutes les juridictions. L'ensemble de ces agents constitue le ministère public. On appelle ce ministère public la magistrature debout, parce qu'ils parlent debout comme les avocats, alors que le tribunal reste assis.

Il y a auprès des cours d'Appel un procureur général assisté de substituts. Chaque tribunal a un pro-

curé de la République, assisté de substituts et même à Paris, de procureurs de la République adjoints depuis quelques jours.

Cette organisation est hiérarchisée, de telle sorte que la pensée du gouvernement, exprimée par le Garde des Sceaux, se transmet jusqu'au procureur de la République.

Les agents du ministère public sont astreints à l'obéissance dans tout acte de la procédure, ils peuvent théoriquement recouvrer leur indépendance dans les observations verbales; c'est la signification de cette phrase : "la parole est libre". Mais les magistrats du ministère public ne sont pas inamovibles et si un agent du ministère public désobéit au Garde des Sceaux, le Garde des Sceaux peut le révoquer.

Cette institution du ministère public est assez curieuse, attendu que les agents du ministère public sont des magistrats, qui ont le même costume et qui siègent sur le même plan que la magistrature. Cette institution heurte très violemment le sentiment anglais; car l'Etat anglais se fait défendre par un avocat à la barre comme les particuliers. Or en France, en matière civile, le rôle du ministère public est secondaire. En matière répressive, sauf l'exécution de la poursuite directe par la victime, le ministère public est maître de la poursuite. En principe, c'est le ministère public, qui met en jeu la procédure de la répression. Le gouvernement possède par là un très puissant moyen d'action; il est maître, dans une large mesure, de l'application de la loi, et s'il donne aux agents du ministère public l'ordre de laisser dormir la loi, la loi est paralysée, faute de sanction pénale; si, au contraire, il donne l'ordre d'une répression attentive et sévère, la loi ressuscite.

Il y a une application frappante de cette idée en ce qui concerne les congrégations religieuses: il y a des époques où le gouvernement dit au ministère public : "Vous allez appliquer la loi sur les congrégations" et les congrégations sont poursuivies, dispersées, etc.... d'autres moments où le gouvernement dit (comme c'est la règle depuis la guerre) "laissez les congrégations tranquilles."

La loi est là, mais elle n'est pas appliquée, parce que le ministère public reçoit des instructions gouvernementales, par l'intermédiaire du garde des Sceaux. Cette direction de la poursuite par le garde des Sceaux est une institution assez importante et qui mérite l'attention. Mais le gouvernement n'agit pas seulement par voie d'instructions générales données

Le ministère public et l'application de la loi.

aux agents du ministère public d'appliquer la loi ou de la laisser dormir, les officiers du ministère public sont soumis au garde des sceaux par le décret du 10 Mars 1808, art. 80, 81 et par la loi du 20 Mars 1810, art. 60 : "Le Garde des Sceaux est armé à leur égard d'un droit de discipline; l'amovibilité donne à ce droit de discipline une sanction formidable. Le Garde des Sceaux a le droit d'adresser aux membres du ministère public des injonctions, afin qu'ils exercent ou au contraire s'abstiennent d'exercer l'action publique; en cas de résistance, le Garde des Sceaux ferait signer par le chef de l'Etat le déplacement des magistrats ou leur révocation. Il arrive parfois que des considérations politiques ou politiciennes se mêlent à cette intervention du gouvernement. Ainsi le 3 Avril 1914, à propos du scandale Rochette, la Chambre vote un ordre du jour réprouvant les interventions abusives de la politique dans l'administration de la justice et se proclame résolue à assurer d'une manière plus efficace la séparation des pouvoirs.

Il y aurait une règle sévère à établir qui serait celle-ci : que le Garde des Sceaux ne puisse jamais convoquer un procureur général, qu'il ne puisse jamais lui téléphoner et que s'il a quelque chose à lui faire dire, il lui donne ses instructions par écrit, comme cela les responsabilités seraient établies. Dans cette affaire Rochette, il y avait un procureur général, qui a été placé dans une situation grave, car il recevait des ordres verbaux du Garde des Sceaux, et au moment où la commission d'enquête l'a entendu, il n'osa pas tout d'abord découvrir son chef hiérarchique.

S'il s'agit d'un crime de la compétence de la Cour d'Assises, la victime ne peut pas à elle seule mettre en mouvement la procédure pénale, le ministère public reste maître de la poursuite.

La magistrature assise, magistrature inamovible, celle qui représente le pouvoir judiciaire, ne peut pas se saisir elle-même d'une affaire; le tribunal n'évoque pas, il ne se saisit pas, l'action appartient aux agents du gouvernement. Dans l'ancien Régime, au contraire, on disait : "tout juge est procureur général". Le tribunal connaissait un crime, il convoquait l'individu et le jugeait; aujourd'hui, le tribunal connaissant un crime ne peut pas bouger.

Sans doute, l'action du gouvernement n'est qu'une prévention, dont les résultats variés dépendent tout d'abord des informations recueillies par le juge d'instruction et par la décision de la magistrature ina-

Le ministère  
public, maître  
de la poursui-  
te en matière  
pénale.

movible. L'examen préalable par le juge d'instruction est d'une très grande importance. Napoléon qui, sur ce point, a vu juste, n'avait pas eu la préoccupation gouvernementale, il voulait que le juge d'instruction fut désigné par le tribunal. Mais son avis n'a pas prévalu et le juge d'instruction est désigné par le chef de l'Etat.

Le code d'instruction criminelle ajoute que la mission de l'instruction n'est confiée aux magistrats que pour 3 ans. Aussi maintenant il y a un mouvement en faveur d'une institution de magistrats spécialisés dans l'instruction.

Il faut ajouter aussi que la magistrature assise et notamment les juges d'instruction est notée au point de vue de l'avancement par le procureur général. C'est le procureur général, magistrat amovible, magistrat gouvernemental, sorte de préfet judiciaire, qui note la magistrature assise. Par ailleurs, qui veut avancer doit faire sa carrière dans les Parquets.

En Angleterre, lorsqu'il y a une affaire où l'Etat est intéressé, un avocat de l'Etat soutient l'accusation au nom de l'Etat, et il est à côté de l'avocat de la Défense.

Une autre lacune de l'inamovibilité est la suivante : l'inamovibilité met dans une mesure assez faible le magistrat à l'abri de ses propres faiblesses, mais elle ne le protège pas contre le gouvernement. Il est entendu que si on est nommé à Castellane, à Gourdon, etc... on est inamovible; mais pour l'avancement, pour les décorations, le gouvernement reprend ses droits. Par conséquent, si l'inamovibilité est nécessaire, elle ne protège pas contre l'action du gouvernement, elle devrait protéger, lorsqu'on est au sommet, mais on en a perdu l'habitude.

Nous trouvons d'ailleurs beaucoup plus de libéralisme, de véritable indépendance à l'égard du gouvernement au Conseil d'Etat qu'à la Cour de Cassation elle-même. Il n'y a pas plus fiscale que la cour de Cassation, et lorsqu'il s'agit d'examiner un texte pour illégalité, la cour de Cassation dit : "cela ne me regarde pas". Si par exemple un maire décide que le curé se mettra derrière le mort dans un enterrement et non devant, la cour de Cassation répondra : "le maire est chargé de maintenir l'ordre public, s'il a agi ainsi c'est qu'il l'a jugé utile". Mais si la même affaire passe devant le Conseil d'Etat, celui-ci dira au maire : "Laissez les gens tranquilles".

Les magistrats n'ont plus la belle insolence des magistrats d'autrefois à l'égard du roi, car les "remontrances" des Parlements étaient des actes d'indépendance considérables.

L'avancement  
reste à la dis-  
cretion du  
gouvernement.

Nous devons cet état de choses à Napoléon, car s'il rend la magistrature inamovible, il met en même temps des réserves à sa discrétion et pour cela il crée une hiérarchie aux échelons extrêmement nombreux, que les magistrats ne peuvent franchir qu'un à un et chaque fois par faveur du gouvernement. Napoléon crée 6 classes de tribunaux de 1ère instance, surmontés de trois classes de tribunaux d'appel et il couronne l'édifice par la cour de Cassation.

On est d'abord nommé substitut de 6ème classe, juge de 6ème, puis substitut de 5ème, juge de 5ème, puis substitut de 4ème, et ainsi de suite; et avant d'arriver au sommet, il faut avoir obtenu 14 ou 15 fois la faveur du gouvernement.

La loi de 1883 a réduit les classes de tribunaux à 3 et a supprimé la différence entre les cours d'appel. Mais le principe reste le même.

La magistrature est protégée contre la peur de descendre, mais elle n'est pas protégée contre la crainte de ne pas monter.

Dans "La France nouvelle" ce livre, dont s'est inspirée l'Assemblée nationale, au moment où a été rédigé la constitution de 1875, Prévost Paradol disait que "le seul sentiment efficace, le plus fort, c'est précisément la peur de ne pas monter".

En Angleterre, l'avancement pratiquement n'existe pas et il n'y a pas de différence comme en France entre le barreau d'une part et la magistrature d'autre part. On ne peut pas être nommé magistrat ordinaire, à moins d'avoir exercé effectivement 7 ans de barreau, et pour être nommé juge d'appel il faut 10 ans d'exercice du barreau. D'autre part, en Angleterre, le système est celui du juge unique, donc peu de magistrats. Mais ceux-ci sont convenablement rémunérés, de sorte qu'un grand avocat peut, à la rigueur, abandonner son cabinet et ne pas trop perdre en devenant magistrat.

D'autre part, étant très bien payé, depuis le début, on ne cherche pas l'avancement. Au contraire, en France, le magistrat est perpétuellement en mal d'avancer, et c'est très douloureux.

La suppression par la loi de 1883 d'un certain nombre d'échelons dans la hiérarchie n'a pas eu l'effet espéré, et le gouvernement reste le promoteur du pouvoir judiciaire. D'ailleurs, la préoccupation, c'est une limitation de l'arbitraire du gouvernement dans les fonctions.

Dans cet ordre d'idées, signalons :

"I<sup>e</sup> l'institution du tableau d'avancement, prévue par l'art. 38 de la loi de finances du 17 Avril 1906,

ment  
1° par l'insti-  
tution du  
tableau d'a-  
vancement.

réalisée par décret du 18 Août 1906, aujourd'hui rem-  
placé par le décret du 21 Juillet 1927. "Nul magis-  
trat ne peut être promu que s'il est inscrit sur un  
tableau dressé par le Garde des Sceaux sur la proposi-  
tion d'une commission de classement travaillant elle-  
même sur les propositions des premiers présidents  
et des procureurs généraux des cours d'appel. Cette  
commission de classement comprend le premier prési-  
dent de la Cour de Cassation, le procureur général  
près la Cour de Cassation, 4 membres de la cour de Cas-  
sation, mais en outre, le conseil d'administration du  
ministère de la justice.

Or, ce conseil d'administration est une espèce  
d'organe officieux, qui est composé des directeurs  
du ministère de la justice, et c'est ce conseil d'  
administration qui pratiquement constitue la commis-  
sion des Grâces; c'est lui qui prépare la décision du  
président de la république en matière de grâce. Ce  
conseil se compose également du directeur du cabinet  
du Garde des Sceaux, par conséquent l'agent person-  
nel du Garde des Sceaux.

On comprend que ce n'est pas une garantie extrê-  
mement solide. Naturellement, on imaginé que tous les  
membres de la commission de classement sont assiégés  
de demandes, non seulement par les parlementaires,  
mais aussi par d'autres. D'ailleurs, M. Pernot dans  
son projet enlève de cette commission de classement  
son chef de cabinet; c'est donc un progrès.

L'institution du tableau d'avancement n'est é-  
tablie que par décret, par conséquent ce n'est pas  
une institution très solide. D'autre part, elle lais-  
se subsister très largement l'arbitraire gouvernemen-  
tal, en ce sens que le ministre, s'il n'a pu nommer  
que les magistrats inscrits au tableau, peut choi-  
sir entre ceux-ci sans suivre aucun ordre de clas-  
sement.

Ce système a été perfectionné par la commission  
de présentation, créée par le décret du 20 Février  
1934. Emile Olivier, dans son journal, parlant du  
président du tribunal disait : "le président est un  
honnête homme, dit-on, en dehors de la politique c'  
est possible, mais en politique il est semblable à  
tous les magistrats". (Il s'agissait là des magistrats  
de l'Empire).

Dans le Journal officiel du samedi 19 Janvier  
1935, nous trouvons quelques décisions intéressantes  
concernant cette idée :

I° - décret du 10 Janvier 1935, inséré au Bul-  
letin officiel du 19 Janvier, page 610 : art. 1er  
"Tout décret prononçant la révocation, la rétrogra-

2° La commis-  
sion de pré-  
sentation.

Garanties au  
profit des ma-  
gistrats du  
parquet.

dation ou le déplacement d'office d'un magistrat du ministère public est pris après avis motivé de la commission consultative instituée par l'art. 2 ci-après.

Le décret vise expressément l'avis émis par la dite commission.

art. 2 : "La commission se compose du procureur général près la cour de Cassation, qui en assure la présidence, ou en cas d'empêchement de ce magistrat du plus ancien des présidents, deux des conseillers les plus anciens à la cour de Cassation, deux des plus anciens directeurs au ministère de la justice, le plus ancien procureur général près la cour d'appel et le procureur de la République près du tribunal de 1<sup>re</sup> classe, tous deux nommés par arrêtés du garde des Sceaux et d'un magistrat du Parquet appartenant à la catégorie et au grade du magistrat déféré.

La commission est élue dans des conditions fixées par l'arrêté ministériel, prévu à l'art. 4 du présent décret.

Toutefois, si le magistrat déféré est un avocat général près la Cour de Cassation ou un procureur général près la cour d'appel, la commission est composée du procureur général près la cour de Cassation, du président de la Cour de Cassation, de trois conseillers à la Cour de Cassation, de trois avocats généraux les plus anciens dans l'ordre d'inscription au tableau, et en cas d'empêchement, les magistrats de la Cour de Cassation sont remplacés par les magistrats de même ordre et de même catégorie les plus anciens, le directeur du ministère de la justice par le directeur nommé immédiatement après lui.

Art. 3 - Le Garde des Sceaux saisit le président de la Cour des faits relevés contre le magistrat et lui communique son dossier personnel.

Le président désigne un rapporteur, qui entend le magistrat déféré et qui procède à toutes enquêtes utiles".

Par conséquent, ce décret institue des garanties au profit des magistrats du parquet. Ces magistrats ne pourront être révoqués, rétrogradés ou déplacés contre leur volonté, sans qu'une commission ait été consultée. Cela ne veut pas dire que ce sera la commission qui décidera; et lorsqu'il s'agit d'un magistrat inamovible, c'est la Cour de Cassation, qui décide, mais l'avis est pris et la Cour de Cassation pourra ou non en tenir compte.

2<sup>ème</sup> décret du même jour "Journal Officiel" (page 6II).

Interdiction de communication des dossiers des magistrats et interdiction de toute intervention en leur faveur.

Communication des dossiers des magistrats et interdiction à ceux-ci de toute intervention en leur faveur.

art. 1 - "Les dossiers administratifs personnels des magistrats du siège, du parquet et des juges de paix sont strictement confidentiels, sous réserve des dispositions de l'art. 65 de la loi du 22 Avril 1905. Ils ne peuvent être communiqués que pour des motifs d'administration ou professionnels et seulement à des personnes ou à des organismes ressortissant à l'administration judiciaire." Cette interdiction des dossiers est une riposte à la pratique de M. Chéron, garde des Sceaux, ouvrant tous les dossiers des magistrats à la commission d'enquête sur les affaires Staviski.

Il y a la réserve des dispositions de l'art. 65 de la loi du 22 Avril 1905, il en résulte que lorsqu'on communiquera son dossier au magistrat déféré avant de le frapper, celui-ci n'y trouvera que des notes excellentes données par ses chefs. Mais on sait que lorsqu'un chef met : "fonctionnaire excellent, mérite un avancement", cela veut dire qu'il ne doit pas avancer.

art. 2 - "Interdiction des interventions. Il est interdit aux magistrats du siège et du parquet, ainsi qu'aux juges de paix de provoquer en leur faveur, pour quelque motif que ce soit, toutes autres interventions que celles de leurs supérieurs hiérarchiques, soit auprès du Garde des Sceaux, ou de l'administration centrale du ministère de la justice, soit auprès de leurs supérieurs ou des commissions relatives à l'avancement ou à la discipline".

Donc, nous allons voir disparaître ces lettres de parlementaires, qui figuraient au dossier des magistrats. Et un magistrat, qui se ferait recommander, violerait le décret. Mais il ne faut pas croire beaucoup à cette disposition, attendu que la lettre souvent n'est qu'une formule sans grande importance et que plus puissante et plus efficace est souvent, outre le coup de téléphone, la démarche personnelle d'un parlementaire auprès du garde des Sceaux, démarche qui ne laisse aucune trace.

Mais c'est tout de même un progrès.

3ème décret du 10 Janvier 1935 - attribution aux magistrats de distinctions honorifiques dans l'ordre de la Légion d'Honneur. Il ne pourra être attribué sur le contingent du ministère de la Justice aucune distinction honorifique dans l'ordre de la Légion d'Honneur à un membre de la Cour de Cassation ou à un magistrat du siège ou du Parquet, des cours et Tribunaux,

Attribution de distinctions honorifiques aux magistrats.

ou à un juge de paix, s'il n'a fait l'objet d'une présentation de la part de ses chefs, et s'il ne figure sur la liste établie par la commission du tableau d'avancement instituée par le décret du 21 Janvier 1927".

Par conséquent un magistrat quelconque doit être proposé pour la Légion d'Honneur par la commission d'avancement.

Ce sont là de petites mesures, elles sont excellentes en elles-mêmes. Mais le gouvernement prépare des réformes plus importantes, auxquelles il attache une grande urgence, notamment l'institution de l'inspecteur général de la magistrature.

Le ministère public est une institution essentiellement française; comme le disait le procureur général Dupin, en 1862 devant la Cour de Cassation : "Cette institution, création de l'esprit français, organe du prince et de sa loi". La justice ne pouvait rien sans eux, de même, qu'ils ne pouvaient rien sans elle. Ils sont devenus partie intégrante des corps judiciaires, ils concourent en commun à l'œuvre de la justice.

Ce qui caractérise l'institution française du ministère public, c'est que le gouvernement a un organe devant les tribunaux, que cet organe est en même temps l'organe de la loi, qu'il fait partie de la juridiction; notamment, il n'est pas devant la juridiction, mais dans la juridiction elle-même.

Le ministère public est obligé de se conformer aux ordres qu'il reçoit pour entamer les poursuites; une fois les poursuites entamées, il devient l'homme de la loi, il peut parler suivant sa conscience. C'est la pensée que l'on exprime dans cet axiome : "la plume est servie, la parole est libre".

En vertu de l'art. 274 du code d'instruction criminelle, le Garde des Sceaux peut prescrire à ses procureurs l'ouverture d'une information; là s'arrête le rôle du ministre, mais ensuite le procureur général peut donner des ordres aux procureurs de la République.

Evidemment, cette situation d'instabilité, de subordination du ministère public se traduit par une hiérarchie, qui va du substitut en passant par le procureur de la république, le procureur général et jusqu'au ministère de la justice. Au Conseil d'Etat, le ministère public n'est pas hiérarchisé, ce sont des commissaires du gouvernement, mais qui peuvent conclure pour ou contre le gouvernement, ils sont tous égaux entre eux; et s'il y a un procès entre particuliers et le gouvernement, les commissaires du Gouver-

nement ne concluent pas nécessairement en faveur de l'Etat. Dans les recours pour excès de pouvoir, il y a d'un côté le ministre, de l'autre le commissaire du gouvernement, et le commissaire du gouvernement statue contre le ministre.

Donc, cette subordination, cette discipline hiérarchique du ministère public, peuvent être corrigées par des moeurs et par les traditions.

A ce point de vue, on cite classiquement le précédent du procureur général Bellard sous la Restauration. Des poursuites s'étaient multipliées et le Garde des Sceaux s'émut de ces multiplications en poursuites. M. de Peyronnet, alors garde des Sceaux, qui était lui-même un magistrat de carrière, par une circulaire aux procureurs généraux exprima le désir d'être prévenu des poursuites avant qu'elles ne fussent commencées. Ce sont des moeurs, qui ont continué, puisque les doubles de tous les actes de procédure pénale, au cours de ces derniers temps, étaient portés au Garde des Sceaux avant même d'être donnés au juge d'instruction. Par conséquent, le Garde des Sceaux exerce le contrôle de toutes les poursuites.

Au moment de cette circulaire de M. de Peyronnet (en 1827) on n'a pas encore oublié l'indépendance des magistrats de l'ancien régime et de ces messieurs du Parlement, qui avaient acheté leurs charges ou en avaient hérité de leur père. Par conséquent, ni le roi, ni ses ministres n'avaient d'instructions à leur donner.

Ils n'agissaient que suivant leur conscience. Il y avait évidemment des soupapes. Fouquet était procureur général; seulement on avait agi auprès de lui, on lui avait fait certaines promesses, et c'est alors qu'il vendit sa charge, et dès ce moment il était à la disposition du roi. S'il était resté procureur général, le roi n'aurait pas osé toucher à lui. Il y eut à ce sujet une série de décisions scandaleuses, car Louis XIV fait juger Fouquet par des commissaires, alors qu'il y avait des juridictions qui auraient pu le juger; et lorsque les commissaires ont rendu la sentence, Louis XIV n'en a pas tenu compte et l'a aggravée. Les commissaires l'avaient simplement condamné à l'exil, et Louis XIV le condonna à la détention perpétuelle.

Bellart, qui était procureur général fut indigné de cette atteinte, portée par le Garde des Sceaux au rôle du procureur général et il écrivit une lettre publique à M. de Peyronnet, pleine de loyauté et d'indépendance : "Quand le ministère public ne doute pas, "quand un délit est évident, le magistrat chargé du "triste devoir de poursuivre, doit-il avant tout pren-

Le Garde des  
Sceaux exerce  
le contrôle de  
toutes les  
poursuites pé-  
nales.

"dre ou attendre les ordres du gouvernement ? Non Non-  
"seigneur, s'il en était ainsi, le ministère public,  
"qu'on accusait dans ces derniers temps contre toute  
"vérité de n'agir que sous l'influence du gouvernement,  
"n'aurait plus rien à répondre à cette imputation,  
"quand on jugerait convenable de la reproduire. Le mi-  
"nistère public doit agir spontanément, sans qu'il soit  
"besoin de recevoir l'autorisation de personne. Ce  
"qu'il y aurait de plus alarmant pour la liberté, c'est  
"que le gouvernement s'en mêlât jamais; il n'y a pas  
"deux lois. J'ai eu l'honneur de juger aux pieds du  
"roi et entre ses mains de faire exécuter toutes les  
"lois sans distinction, je tiendrai mon serment; j'ai  
"reçu de sa confiance mes fonctions de magistrat fort  
"de l'indépendance qui seule peut garantir à la société  
"une justice impartiale, il ne m'est pas permis, en  
"brisant cette indépendance, d'accéder à une diminu-  
"tion de dignité dans une magistrature importante que  
"je dois remettre au roi quand il m'ordonnera de la  
"lui rendre, telle qu'il a daigné me la confier".

En 1862, Dupin, parlant devant la Cour de Cassation du Second Empire disait : "N'est-il pas permis de supposer qu'en pareil cas, s'il peut se rencontrer des faiblesses, il se révèlerait aussi des énergies comme celle de M. Bellart".

L'histoire de ces dernières années nous démontre qu'il ne s'est pas révélé de ces énergies. Nous avons eu des hommes, qui ont été torturés, mais ils se sont inclinés; c'est ce qui est arrivé au procureur Fabre, dans l'affaire Rochette. Et tout de même, on peut croire que Bellart c'est un peu d'un autre âge.

Il y a maintenant un projet déposé devant la Chambre au sujet de la nomination et du recrutement de la magistrature et ce projet se concrétise notamment dans la création d'un inspecteur général de la magistrature, assisté de deux inspecteurs adjoints. Ce titre d'inspecteur général de la magistrature a amené à commettre certaines erreurs et notamment cette erreur a été commise par le bâtonnier Henri Robert, dans un article, qui a paru dans le Journal, du mardi 22 Janvier; il a cru qu'il s'agissait d'un magistrat inspecteur, qui irait de ville en ville pour inspecter les différents tribunaux. Or, il n'en est rien.

Dans un article du "Temps", M. Joseph Barthélémy avait demandé que la cour de Cassation se recrutât par cooptation; elle chercherait les meilleurs magistrats et les appellerait à elle, ensuite, la cour de Cassation nommerait elle-même ses dignitaires, notamment son premier président, et ce premier président deviendrait grand juge, chef suprême de la magistrature et

Projet de loi  
relatif à la  
nomination et  
au recrutement  
des magistrats.  
L'inspecteur  
général de la  
magistrature.

maître des nominations et de l'avancement.

C'est là la véritable idée du projet Pernot, il ne s'agit pas d'un inspecteur de la magistrature, qui ira d'un tribunal à l'autre, il s'agit d'un très haut fonctionnaire, dont la nomination serait entourée de garanties et qui serait pris dans la cour de Cassation, il serait le maître de la nomination de la magistrature. "A la tête de la magistrature, dit M. Pernot, serait placé un haut magistrat, choisi parmi les membres de la Cour de Cassation, qui prendra le titre d'inspecteur général de la magistrature. C'est un décret rendu au conseil des ministres qui le déléguera dans ses hautes fonctions. Le gouvernement ne pourra le choisir que parmi trois noms présentés à son agrément par une assemblée, dont il est superflu de souligner l'indépendance, la compétence et la majesté, puisqu'elle sera constituée par tous les magistrats du siège de la cour de Cassation et les premiers présidents de toutes les cours d'Appel". Tous les magistrats inamovibles de la Cour de Cassation et les premiers présidents de toutes les cours d'Appel formeront cette assemblée.

"Cet inspecteur général de la magistrature a une mission de 5 ans; pendant cinq années, il est inamovible comme inspecteur général de la magistrature, attendu que ce titre ne peut lui être retiré que sur avis conforme du conseil supérieur de la magistrature de la Cour de Cassation, toutes Chambres réunies".

Dans le projet actuel, soumis à la Chambre, c'est ce haut magistrat, ainsi désigné par l'élite du corps judiciaire, qui arrêtera la nomination de tous les magistrats inamovibles, sur la présentation qui lui sera faite par la commission des magistrats.

Mais tandis qu'actuellement, cette commission n'est consultée que pour la nomination de magistrats d'un rang relativement élevé, cette commission sera consultée pour tous les postes quels qu'ils soient. Cette commission présentera à l'inspecteur de la magistrature trois noms.

D'autre part, un projet enlève le chef de cabinet du Garde des Sceaux de la commission de classement; c'est l'inspecteur général qui sera maître de la magistrature. Cet homme sera toujours à Paris et sera renseigné.

La commission de classement et la commission de présentation feront des présentations, et c'est l'inspecteur général qui décidera.

Alors intervient une double préoccupation de la part du gouvernement et de M. Pernot; l'inspecteur général de la magistrature nomme, mais le garde des

Sceaux a le droit de veto; les nominations décidées par l'inspecteur général de la magistrature peuvent se voir arrêtées par une opposition formelle du ministre de la Justice. En ce cas, la commission de présentation, celle de 1934, doit délibérer une seconde fois et soumettre trois noms entre lesquels le Garde des Sceaux et l'inspecteur général exercent leur choix.

On peut juger ici de l'idée, mais on ne sait pas ce qu'elle deviendra.

Il y a aussi une préoccupation constitutionnelle, sur laquelle il faut s'arrêter : La constitution dit : "Le président de la République nomme à tous les emplois civils et militaires." Par conséquent, on ne peut pas lui enlever la nomination de la magistrature. On peut répondre que ce sera tout de même le président de la République, qui nommera les magistrats sur la présentation de l'inspecteur général de la magistrature. On se trouve là en présence d'un scrupule constitutionnel déplacé, parce que le président de la République ne nomme, ni les facteurs, ni les cantonniers, ni les instituteurs, ni les membres de l'institut; il ne nomme, ni les caporaux, ni les sergents. En pratique, la constitution dit : "le président de la République fait toutes les nominations, qui ne lui sont pas enlevées par une loi ou un règlement".

Il y a une loi qui donne, en effet, au préfet la nomination des fonctionnaires subalternes; d'autres dispositions chargent le ministre de certaines nominations; des lois donnent dans les facultés le droit au président de la République de faire des nominations, mais seulement sur la présentation de deux membres par la Faculté; à l'Institut, le président de la République est appelé à approuver par décret la nomination des membres, mais il ne peut guère faire autrement.

Il faut reconnaître qu'il y a dans le projet de M. Pernot et dans ceux de M. E. Flandin, un effort sérieux pour améliorer le recrutement de la magistrature, en vue de rendre les magistrats indépendants du pouvoir politique.

M. Henri Robert demande quelques petites modifications : qu'on appelle toutes les causes au début de l'audience, il veut simplement qu'on garnisse le rôle de l'audience du jour; il ne veut pas qu'on lise les motifs de jugement pour gagner du temps; ce sont des réformes qui ne vont pas au cœur de la question.

Il y a dans les projets Pernot une disposition qui, à notre avis, n'est pas excellente, ni même souhaitable : on défend aux magistrats d'accepter des fonctions électives, ils ne pourraient être maires

ou conseillers généraux de leur canton. Or, ces fonctions n'offrent aucun inconvenient et le magistrat élu dans ces conditions n'est pas, comme on le dit, mêlé aux luttes locales. Ceux qui sont mêlés aux luttes locales sont les autres fonctionnaires.

Dans la déclaration faite par M. P.E. Flandin aux journaux, il dit : "Grâce à cet ensemble de mesures la magistrature du siège deviendra ce qu'elle est en Angleterre, c'est-à-dire un corps judiciaire, s'administrant lui-même, indépendant du pouvoir politique".

Ce projet du gouvernement de réforme judiciaire est à l'heure actuelle singulièrement menacé :

1° parce qu'il y a eu une délibération du groupe radical de la Chambre et que ce groupe s'est montré hostile à l'institution de l'inspecteur général de la magistrature.

2° Parce que la commission de la législation civile s'est également montrée hostile à cette institution; ayant eu à désigner un rapporteur, plusieurs candidats se sont présentés, notamment M. Cotterut, député modéré, favorable au principe, sous certaines réserves, mais déjà M. Chauvin, et M. Félix Gouin se sont nettement opposés, de sorte que la commission a été ajournée et elle se propose, paraît-il, de désigner éventuellement une sous-commission, chargée d'examiner toutes les réformes relatives à la réforme de la justice.

Seulement, comme il fallait faire quelque chose pour l'opinion publique, la commission a pris immédiatement en mains l'examen d'une proposition de loi, adoptée par le Sénat le 26 Février 1883, et qui consiste à supprimer la formule du serment requis des jurés : "je jure devant Dieu et devant les hommes" et de la remplacer par la formule : "Sur mon honneur et ma conscience". Ensuite, cette commission a facilité le divorce, etc... De toutes petites mesures sans grande importance.

M. Herriot, actuellement chargé de l'Instruction Publique, est allé devant le comité exécutif du parti radical et radical socialiste et a prononcé un discours remarquable à tous points de vue, il s'est montré partisan de la réforme judiciaire, mais il y attache peu d'importance, et la met sur le même pied que certaines autres questions.

Quels sont les motifs de cette opposition ?

1° Ne pas faire du corps judiciaire une caste. C'est ce que dit nettement le journal "l'Oeuvre". Cependant, il est difficile de rendre la justice indépendante, si on ne lui donne pas, dans une certaine

L'opposition  
au projet gou-  
vernamental de  
réforme judi-  
ciaire.

Motifs de cet-  
te opposition.

mesure, l'esprit de corps.

2° On craint de voir nommer inspecteur général de la magistrature un haut magistrat, qui a soulevé des mécontentements, M. Lescouvé, premier président à la Cour de Cassation.

3° Nécessité de faire sentir l'unité de la souveraineté populaire. Ici c'est le fond qui se trouve exprimé dans un article d'un député du Lot et Garonne, M. Gaston Martin : "Le Grand inspecteur élu, dit-il dans un article du journal "La Concorde" qui est sûr de retrouver, après ce mandat à durée fixe, une fonction sans réserve, n'aurait rien à redouter du gouvernement, qui assurerait au même moment la vie politique du pays; j'entends qu'on nous dit : "C'est justement ce que nous voulons". Mais alors c'est vouloir le contraire même de l'idéal démocratique. Pre-nous l'exemple poussé à l'extrême d'un grand inspecteur entré dans ses fonctions quelques semaines avant que la triple coïncidence d'une élection présidentielle, sénatoriale et législative ait amené le renversement complet des doctrines nationales; attaché à la forme vaincue du régime intérieur, il peut, durant plus de 4 ans, continuer à arrêter le jeu des institutions nouvelles, en inculquant à ses magistrats ses conceptions et son interprétation de la loi...." On voit que c'est très net, on ne veut pas d'un magistrat, qui soit indépendant de la majorité parlementaire.

Par conséquent, il semble que la réforme judiciaire soit enterrée après les trois décrets, qui ont été pris sur : 1° l'interdiction aux magistrats d'être élus aux fonctions électives; 2° l'ordre de la Légion d'Honneur; 3° des garanties données au ministère public. D'ailleurs ces décrets peuvent être abrogés à tout instant par d'autres décrets, par conséquent aucune solidité.

Au sujet de la réforme de la magistrature, proposée par M. Pernot, M. Léon Blum a publié dans le journal "le Populaire" du 27 Janvier 1935 un article donnant son opinion sur la question.

M. Léon Blum avait publié avant son entrée au Parlement un excellent petit livre, recueil d'articles qu'il avait donnés à la Revue de Paris, intitulé "Lettres sur la réforme gouvernementale". Ce livre était signé : trois étoiles.

Ces lettres ont aujourd'hui encore beaucoup d'actualité et elles n'ont rien de socialisant. Il parlait entre autre de l'organisation des ministères, de la présidence du conseil, etc...

Aujourd'hui, dans l'article du "Populaire", il s'exprime ainsi : "Nous conserverons une attitude nettement hostile vis-à-vis du projet Pernot, dont je veux dire deux mots aujourd'hui. Nous sommes d'accord sur la nécessité et sur l'urgence d'une réforme gouvernementale. Je le déclare sans être le moins du monde ému par les crieailles de la presse de réaction, laquelle en l'espèce n'a vraiment pas voix au chapitre. L'histoire de la paille et de la poutre est éternelle. Que Messieurs les fascistes et les autres zélateurs de l'Etat fort, songent un peu à la magistrature du Second Empire, Messieurs les royalistes à la magistrature doublement vénale de l'ancien régime (vénalité des charges et des arrêts), Messieurs les conservateurs à la magistrature de l'ordre moral et qu'ils nous laissent tranquilles avec les servilités, les hontes et les corruptions de la magistrature républicaine. Mais entre socialistes et démocrates, nous conservons le droit et nous avons même le devoir de proclamer qu'un changement profond s'impose, que le pays veut une justice égale, courageuse, indépendante - indépendante tout à la fois du Gouvernement, du Parlement, des intérêts et des préjugés de classes. La leçon des récents scandales doit être entendue. Si nous la tenions pour nulle et non avenue, nous porterions la plus dangereuse atteinte à ces libertés démocratiques", dont nous avons la charge"

"Disons le bien haut, et ajoutons non moins hautement que la Constitution de 1875 trop timidement démocratique, ne permet pas d'organiser la justice sur un pied d'entièbre indépendance. La justice n'est pleinement indépendante que lorsqu'elle forme un pouvoir autonome (nous sommes d'accord sur ce point) - comme c'est le cas en Amérique (nous avons vu récemment que le système américain laisse fortement à désirer) par l'effet de la Constitution, en Angleterre par l'effet de la tradition - que lorsqu'elle possède une délégation directe de la Souveraineté. Nous marchons donc vers l'élection.

"En France, la justice est une administration et non pas un pouvoir. Quand on parle de "séparation des pouvoirs" à propos d'affaires judiciaires, on se trompe sur le mot et sur la chose, et l'erreur n'est pas moins flagrante pour être courante. Si l'on voulait en France un pouvoir judiciaire totalement libre et indépendant, il n'existerait qu'un procédé, renier à la conception de la Révolution française, aujourd'hui encore appliquée en Amérique, c'est-à-dire l'élection directe par le peuple souverain".

Or, nous avons vu que l'élection n'a donné que des

résultats médiocres en France et des résultats détestables en Amérique.

"Tant que cette réforme essentielle et primordiale "ne sera pas acquise, on se trouvera vis-à-vis "d'un problème faussé et ne comportant que des solutions approximatives. Il se pose dans les termes que "voici : étant donné une administration publique, par "quelles mesures empiriques peut-on l'isoler du reste "de la machine administrative, gouvernementale et politique, comment peut-on soustraire son jeu aux influences, incidences et échanges de toutes sortes, "qui tendent à l'attirer et à le fausser ? La réflexion "montre aussitôt que ces mesures se distribuent en "trois catégories : mode de recrutement, mode de rémunération, mode d'avancement. A défaut de l'élection "libre, les magistrats doivent émaner d'un concours "offrant les plus évidentes garanties de sévérité et "de publicité. C'était donc le cas ou jamais pour "les réformateurs officiels d'approfondir l'idée féconde, lancée je crois par Georges Mer et aussi "par M. Caillaux, l'idée de la grande "Ecole d'application des services civils". Ceci est une campagne dirigée contre l'Ecole des Sciences Politiques.

Cette Ecole d'Application des services civils a d'ailleurs existé en 1848. Hippolyte Sadi Carnot, qui était ministre de l'Instruction publique, avait créé une école d'administration sur le modèle de l'Ecole Polytechnique; on y entrait à la suite d'un concours très difficile. Mais cette école étant devenue républicaine, le premier acte de Napoléon III après son coup d'Etat fut de dissoudre cette école. Il n'y a eu que trois promotions; mais comme l'on était embarrassé de ces jeunes gens, qui avaient des droits à l'égard de l'Etat (puisque l'Ecole qui venait d'être dissoute était une école d'Etat) le régime impérial permit à ces jeunes gens de se présenter à toutes les autres écoles sans limite d'âge.

La plupart de ces jeunes gens arriveront d'ailleurs aux plus hautes situations : généraux, conseillers d'Etat (président Aucoc), présidents de grandes compagnies de chemins de fer et de navigation, etc... ils ont formé une élite, que l'administration a perdue.

"La vie privée des magistrats devant échapper "à tout soupçon, à toute tentation et par conséquent "à toute gêne, il faut que leurs traitements soient "relevés au détriment de leur nombre. Enfin, le souci de leur carrière ne devant jeter aucune ombre sur "leur conscience professionnelle, il faut que les fauteurs, recommandations, pression, népotisme soient

"éliminés et que l'avancement corresponde, si l'on "me passe l'expression, à une sorte d'automatisme "du mérite.

"Le plus grave défaut du projet de M. Pernot est "de n'envisager que la troisième catégorie des mesures, celles qui touchent à l'avancement. On connaît "sa solution. Il place la magistrature entière dans "les mains d'une sorte de grand maître, qualifié d'inspecteur général, quoiqu'il n'inspecte rien. Inspecteur général c'était hier le titre du général Weygand, "et c'est peut-être cette analogie, qui a séduit M. Pernot. Elle a inquiété tout le monde, je veux dire "tous les républicains; l'avancement dans la magistrature était depuis de longues années à la merci d'une coterie; le progrès ne serait pas grand de le mettre "à la merci d'un individu à la fois omnipotent et irresponsable.

"Le titre inexact en l'espèce "d'inspecteur général" me conduit à une suggestion qui serait, je crois, "plus opportune. Pourquoi n'emprunterait-on pas son "système à un des corps administratifs, où par l'action "du corps lui-même le favoritisme a certainement le "moins de place, au personnel de l'enseignement secondaire ? Pourquoi ne partagerait-on pas la France, par "exemple, en cinq secteurs d'inspections, que visiteraient à tour de rôle des inspecteurs réels; pour "quoi les propositions d'avancement ne seraient-elles "pas arrêtées par ce collège d'inspecteurs, discutant "ensemble sur des hommes, qui auraient été appréciés "sur place et à l'œuvre ? Ces inspecteurs seraient "nommés eux-mêmes sur une liste de présentation dressée par la Cour de Cassation et les chefs des Cours. "Le système me paraît simple et facilement acceptable.... N'en attendons pas cependant monts et merveilles. Pour libérer entièrement la justice, pour "l'affranchir tout à la fois, et de la servitude politique et de la servitude sociale, il faudrait une "autre ampleur de réforme. Il faudrait même une Révolution".

Par conséquent, dans l'article de M. Léon Blum il y a de très bonnes idées et nous pouvons d'ores et déjà aboutir à cette conclusion que tout le monde est d'accord sur les principes, mais tout le monde est également d'accord pour ne rien faire.

La magistrature anglaise.

On a beaucoup parlé à cette occasion de la magistrature anglaise, voici quelques idées sur cette question. Un écrivain anglais s'indignait dans un article sur la magistrature, de ce qu'est la magistrature française, comparée à la magistrature anglaise; en réalité, les Anglais sont gens contents d'eux-mêmes,

de leurs institutions, et assez portés à prendre en pitié les autres nations. Ils n'ont pas complètement tort en ce qui concerne la justice; en aucun pays la séparation des pouvoirs n'est aussi peu observée qu'en Angleterre; en effet, dans l'act of Settlement de 1701, la justice anglaise a été instituée comme elle l'est aujourd'hui, mais ce que les Anglais ne disent pas c'est que l'excellence de leurs institutions est sortie d'abus intolérables.

La séparation des pouvoirs est apparue en 1701 comme une réaction contre un abus intolérable : la monarchie constitutionnelle n'a vu ses pouvoirs aussi radicalement réduits que parce que la monarchie absolue avait scandaleusement abusé de son autorité. Si la nécessité s'est imposée à l'Angleterre du XVIII<sup>e</sup> siècle de mettre par un acte impérieux dans cette constitution arrachée à Guillaume III l'indépendance des juges hors de l'emprise des pouvoirs rivaux : la couronne et le Parlement, c'est que la magistrature dans le passé s'était montrée d'une servilité scandaleuse à l'égard des puissants du jour. Au contraire, la France, avec la vénalité et l'héritage des charges, est apparue comme beaucoup mieux partagée que l'Angleterre.

On a gardé, en Angleterre, le souvenir des assises sanglantes (Bloody Assizes), des chevauchées sanglantes de 1685, après l'échec de la révolte de Monmouth, le juge Jeffreys, qui a traversé le pays en faisant exécuter la vengeance de Jacques II, en pendant, en faisant décapiter les gens, etc... Quand c'était le Parlement de Cromwell, qui commandait, l'Angleterre n'avait pas une magistrature plus indépendante, et c'est alors que les réformateurs de 1701 dans l'act of Settlement crurent avoir trouvé le moyen de rendre la justice indépendante et de lui rendre son auréole sans lui enlever de son autorité.

On peut lire dans l'excellent petit livre de Sir Maurice Amos, (traduit par M. Paul de la Pradelle, pour la bibliothèque constitutionnelle et parlementaire), la confirmation de ce fait que la magistrature anglaise n'a pas toujours été une très haute magistrature.

"Les parlements français, dit-il, qui ont été, n'ont pas commis précisément l'erreur de s'orienter par la voie de la patrimonialité et l'inamovibilité des offices vers une indépendance prématurée." Or, ce ne sont pas les magistrats, qui ont demandé la vénalité des offices, c'est le roi qui, ayant besoin d'argent, s'est mis à vendre les charges; de même que les notaires, les avoués, les huissiers, n'ont pas demandé la vénalité des charges, c'est Louis XVIII qui, ayant

La magistrature anglaise n'a pas toujours été une très haute magistrature.

besoin d'argent, les a vendues.

En Angleterre, l'idée que les juges avaient pour mission de limiter les prétentions de la prérogative royale ne s'est formée que lentement, ce n'est qu'à partir du moment où, en vertu de l'acte d'établissement, les magistrats se sont trouvés placés sous la protection du Parlement, que les décisions judiciaires contraires à la prérogative royale ont cessé d'être l'exception. En effet, nous avons vu que l'act of settlement de 1701 avait établi l'inamovibilité des juges de la façon suivante : les magistrats ne peuvent être destitués que sur un vote des deux Chambres du Parlement; on voit quelles sont les variétés de la notion de l'inamovibilité. En France, un professeur est inamovible en ce sens qu'il ne peut être révoqué que sur l'avis conforme du conseil supérieur de l'enseignement; un magistrat ne peut être révoqué que sur l'avis conforme du conseil supérieur de la magistrature. Un juge anglais ne peut être révoqué que sur un vote des deux Chambres (Chambre des Communes et Chambre des Lords). Par conséquent, dans le système anglais, il y a quelque chose de plus élevé, de plus solennel que dans le système français.

Avec la création de l'inamovibilité, les juges, d'après l'act of Settlement continuent à être nommés par la Couronne (on a pensé les faire élire, mais on a vu tout de suite les inconvénients), mais ils cessent d'être les serviteurs de la monarchie ou des chambres, ils étaient placés dans la position de véritables arbitres indépendants nommés à vie avec des appontements invariables. Ils étaient inamovibles, n'avaient donc rien à craindre ni du roi, ni du peuple; au moment même où le roi nommait son juge, il le mettait à l'abri de sa propre atteinte. L'inamovibilité consiste en ce que un juge une fois nommé ne peut être révoqué par le roi que sur la demande des deux Chambres.

Or, c'est toujours l'act de 1701, qui est à la base de l'organisation judiciaire et l'Angleterre, malgré les modifications qui ont été subies par la magistrature de 1873 à 1875, a gardé les principes de l'act of Settlement.

L'administration judiciaire en Angleterre est beaucoup plus centralisée qu'en France. En France, nous avons une grande décentralisation : le tribunal de droit commun c'est le tribunal d'arrondissement, le tribunal de 1ère instance, puisque toutes les affaires, quelle qu'en soit l'importance, y sont jugées; au contraire, toutes les affaires civiles importantes en Angleterre, tous les procès commerciaux,

Centralisation  
de l'adminis-  
tration de la  
justice en  
Angleterre.

tous les divorces sont jugés devant la Haute Cour de Londres.

D'autre part, ce sont les juges de Londres, qui exercent la juridiction criminelle dans tout le royaume, avec des tournées d'assise. Donc une grande centralisation de la justice.

La justice anglaise est très fortement payée, mais elle est chargée d'un travail considérable. Alors que dans certains de nos tribunaux, il n'y a qu'une audience par mois, les tribunaux anglais ont nombre d'affaires à s'occuper.

Il y a également dans notre magistrature une chose très ennuyeuse, le cas du substitut qui sert de ministère public et qui est obligé dans différents tribunaux, pour se rendre au Palais de prendre l'autobus, dans lequel il se trouve avec le prévenu, qu'il aura à juger et qui se rend également au tribunal entre deux gendarmes. Lorsque l'affaire aura été plaidée et jugée, il reviendra dans l'autobus avec le même individu, c'est assez désagréable.

En Angleterre, c'est le cabinet, c'est-à-dire le pouvoir exécutif, qui nomme tous les juges de Londres et des comtés; le cabinet ou le Chancelier. Le lord Chancelier est un personnage unique, qui viole autant qu'il est possible le principe de la séparation des autorités, puisqu'il est magistrat et membre du cabinet, (donc il appartient en même temps au pouvoir judiciaire et au pouvoir exécutif) et comme il préside la chambre des Lords, il appartient également au pouvoir législatif. Il touche un traitement considérable (1.200.000 Frs environ), plus important que le premier ministre; mais c'est une place qu'on n'occupe pas indéfiniment.

Les 25 juges de la Haute cour sont appelés "juges puinés". Ils sont présentés en Angleterre par le Lord Chancelier à l'approbation royale; le lord Chancelier doit prévenir le premier ministre de son choix.

Les juges des comtés sont nommés directement par le lord Chancelier. Enfin, le premier ministre se réserve la présentation du lord chief of justice qui est le chef de la Cour du Banc du roi. C'est aussi le premier Ministre, sans le Chancelier, qui nomme les lords juges d'appel.

La Cour suprême de Justice, qui siège au Palais de Justice du Strand à Londres, comprend :

1<sup>e</sup>. La Haute Cour

2<sup>e</sup>. Les cours d'Appel.

La Haute Cour, à son tour, comprend trois divisions :

1<sup>e</sup>. La Cour de Chancellerie. Autrefois, cette cour

Nomination  
des juges en  
Angleterre.

Les grandes lignes de l'organisation de la justice britannique.  
La Haute Cour.

jugeait toutes les actions, où il était fait appel à l'équité du souverain, par opposition aux principes rigides de la loi. Aujourd'hui, la Cour de Chancellerie juge les affaires concernant l'administration des biens, les hypothèques, les sociétés commerciales et la tutelle des incapables.

2° La Cour du Banc du roi, ainsi appelée parce que le roi, ou la reine, s'y rendait en personne et siégeait sur un banc très élevé, comme dans nos anciens parlements.

Le tribunal royal fondait ses décisions sur la loi écrite ou coutumière, c'est-à-dire sur la "common law" ce n'est plus l'équité. Aujourd'hui, la Cour du banc du roi connaît toutes les actions personnelles.

Cette cour est composée du président, qui prend le titre de "Lord chief Justice" et de 17 juges puînés.

On peut voir ces jours-ci qu'un pasteur anglais, très enflammé pour la paix, avait attaqué Sir John Simon en disant qu'il n'était pas attaché à la paix, parce qu'il avait sa fortune dans les firmes d'armement. Immédiatement Sir John Simon a attaqué le pasteur et on est allé devant la cour du banc du roi, et devant le lord chief justice d'Angleterre. Le pasteur s'était fait fort, dans la région où il était, de prouver que Sir John Simon avait sa fortune en valeurs d'armement; mais devant la cour du banc du roi, il s'est effondré et Sir John Simon a retiré sa plainte, après avoir toutefois exposé la liste des valeurs qui constituaient sa fortune.

3° La Cour des Testaments, des divorces et de l'amirauté, c'est-à-dire de toutes les actions ayant trait au droit maritime.

En outre, il y a des "masters judges" secondaires qui décident des affaires de moindre importance et rendent des jugements interlocutoires.

La Cour d'appel.

La Cour d'Appel se compose du maître des rôles et de 5 juges, qui ont le privilège d'être appelés "lords justice". Justice en anglais signifie juge.

Il y a, en outre, à Londres, une cour centrale criminelle, où les affaires de meurtre sont jugées par des magistrats de la Haute Cour. Il existe également une cour d'Appel criminelle, présidée par le Lord chief justice.

La Chambre des lords, tribunal supérieur.

La cour civile d'Appel ne constitue pas le tribunal de dernière instance, les plaideurs, qui en ont les moyens, peuvent en appeler de la décision à la Chambre des Lords, qui est véritablement le tribunal supérieur de la Grande Bretagne. Seulement, ici, on se trouve en présence d'une chose extraordinaire : Qui

est juge à la Chambre des Pairs ? En droit, tous les pairs du Royaume. Rien, en effet, n'enlève à un pair du royaume le droit de participer aux délibérations judiciaires; mais en fait, aucun pair du royaume ne participe aux délibérations judiciaires (d'ailleurs il y a 800 pairs environ) et la Chambre des Lords, comme autorité de justice, est représentée par le Lord Chancelier et 7 juges, qui sont des lords d'appel en l'ordinaire.

Cette Chambre des Lords peut juger à 3 membres exceptionnellement, les lords qui ont exercé de hautes fonctions judiciaires peuvent être appelés.

Cette procédure devant la Chambre des Lords présente ceci d'exceptionnel qu'elle est extrêmement coûteuse.

Dans le droit public anglais, l'opinion des juges n'est pas secrète, chaque juge fait connaître publiquement son opinion. Alors, il y a une majorité et une minorité, si bien qu'on peut être condamné par 4 voix contre 3; En France, la décision émane du tribunal dans son unicité.

Lorsqu'il s'est agi de plaider, en Angleterre, une affaire concernant une entreprise française ayant une succursale à Londres, la question s'est posée de la super-taxe, due par les individus non anglais; or, puisqu'il s'agissait d'une société, il s'agissait, en droit français, d'une personne morale, mais l'Angleterre n'admet pas la personne morale, et alors les considérants du lord d'appel furent ahurissants. Un jurisconsulte français se serait simplement demandé si la supertaxe était ou non due, mais les juges anglais se sont demandés comment elle pouvait être perçue. En effet, disaient-ils, si on la faisait percevoir à Paris, puisque le siège est en France, il fallait se servir de la poste française..... Un Français se serait préoccupé du fond du droit, mais un Anglais cherche toujours des questions de procédure.

Un fait important, dans l'organisation judiciaire comme dans l'histoire anglaise, c'est qu'il n'y a pas une distinction profonde, comme en France, entre, d'une part, le barreau et d'autre part la magistrature; tout cela est très mélangé. Voici ce que dit à ce sujet Sir Maurice Amos : "C'est un fait d'importance pour l'histoire de la constitution que le barreau n'ait jamais cessé d'être étroitement mêlé aux affaires de l'Etat. Pour être nommé magistrat, il faut 7 ans ou 10 ans d'exercice du barreau, et une fois qu'on s'est distingué au barreau, on entre dans la magis-

La magistrature et le barreau.

"trature, mais on y entre d'emblée à l'apogée". Il en résulte qu'un avocat marquant peut souhaiter entrer dans la magistrature; on ne voit pas ici un bâtonnier parisien, nommé conseiller à la Cour d'Appel, pour recevoir en une année l'équivalent de ce qu'il reçoit pour une affaire.

Il n'y eut qu'une exception : M. d'Est Ange.

En Angleterre, fréquemment, une fois juge on l'est pour la vie; toutefois l'act of settlement établissant cette inamovibilité, décide que seules les deux Chambres pourraient priver le juge de son siège. On a prévu qu'il devrait se conduire bien : "Pendant que dure leur bonne conduite", la formule couvre à la fois l'intégrité professionnelle et la dignité de la vie privée. Par conséquent, lorsqu'un magistrat compromet la dignité de sa vie privée, il faudrait une décision des deux Chambres, portée devant le cabinet pour qu'il soit destitué.

En Angleterre, il n'y a pas de limite d'âge, les juges choisissent eux-mêmes l'heure de la retraite; en général, ils la prennent le plus tard possible. Il peut y avoir des juges de la Haute Cour, qui ont 80 ans et plus, cependant ils siègent au moins 5 fois par semaine de 10 h 1/2 à 4 heures de l'après midi. Mais les Anglais ne se plaignent pas et ils sont, au contraire, fiers de la vigueur intellectuelle de leurs anciens. Le juge n'a donc rien à craindre du pouvoir.

Peut-il espérer, comme en France, un avancement ?

Il y a des juges de comtés, qui peuvent aspirer à devenir juges de la Haute Cour, mais ils n'y aspirent pas. En fait, ils sont impressionnés par cette Haute Cour, et comme d'autre part, ils sont bien rémunérés dans leur poste, ils ne demandent pas l'avancement.

Les magistrats du banc du roi et de la cour de Chancellerie peuvent être nommés juges d'Appel, et alors devenir "lords justice", au lieu de "master justice". Mais s'ils ont cet avantage, c'est par le choix discrètement exprimé par leurs collègues et le cabinet ne fait que ratifier ce choix. D'ailleurs, à la Cour d'Appel et la Haute Cour, les appointements sont les mêmes, c'est-à-dire 5.000 livres (c'est-à-dire 400.000 frs avec la livre à 80 frs). Ce sont des traitements auxquels n'arrivent pas en France les magistrats de la cour de Cassation.

Le choix du cabinet est, dit-on, plus libre lorsqu'il s'agit de choisir le lord chief justice, qui est président de la Cour d'Appel; mais on doit remarquer qu'il n'y en a qu'un et que le poste est extrêmement élevé. On y serait mal vu si on y arrivait par

L'avancement  
dans la magis-  
trature anglai-  
se.

faveur; de sorte qu'est nommé lord chief justice celui qui est désigné par l'affectionnée admiration de ses égaux.

Le lord chancelier.

Il y a un personnage fort curieux, qui est le lord Chancelier; c'est la négation vivante de la séparation des pouvoirs, puisqu'il est : 1<sup>e</sup> membre du cabinet (pouvoir exécutif), 2<sup>e</sup> président de la Chambre des lords (pouvoir législatif), 3<sup>e</sup> Président de la cour d'Appel, du comité judiciaire du conseil privé et de la Chambre des Lords (pouvoir judiciaire). Cela représente un ministre de la Justice, qui serait à la fois premier président de la Cour de Cassation et président du Sénat.

Le Lord Chancelier a une situation, qui peut être ambitionnée; il reçoit, en effet, un traitement de 10.000 livres sterling, c'est-à-dire près d'un million avec la livre aux environs de 100 francs.

Le premier ministre, son chef hiérarchique, n'a que 5.000 Livres; on sait que les ministres ont des traitements différents entre eux. Le lord Chancelier passe au point de vue présidence avant tous les ministres, avant tous les ducs, sauf ceux de la famille royale, avant tous les lords spirituels et temporels; il ne cède le pas qu'à l'archevêque de Cantorbery. Les fonctions de lord Chancelier sont de très hautes fonctions; il en résulte qu'il est entouré d'une certaine considération et que n'importe qui n'arrive pas à être lord Chancelier. Ce n'est pas un de ces portefeuilles, que l'on jette à un groupe pour le satisfaire.

Ce qu'il faut souligner avant tout c'est que l'opinion publique veille elle-même à l'indépendance des juges; il y a un contrôle très jaloux de l'opinion publique et de la presse. Il arrive que la politique intervient dans les hautes nominations, mais alors celui qui a bénéficié de cette nomination se trouvé gêné, il est effacé et n'ose pas remplir son rôle. D'autre part, les juges eux-mêmes défendent jalousement leur indépendance.

Le lord chief justice actuel, qui est là depuis 1922, vient de publier précisément une livre : "The new despotisme" dans lequel il critique les envahissements du pouvoir exécutif sur tous les domaines et notamment sur le domaine du pouvoir judiciaire. Il y a là quelque chose de très important.

En 1931, tous les traitements en Angleterre ont été réduits, comme les traitements des fonctionnaires en France, par des prélèvements momentanés, on leur laisse leur traitement théorique, mais on prélève 10 ou 20 %.

Le contrôle de l'opinion publique et de la presse.

Les prélèvements sur les traitements des magistrats.

Les magistrats ont estimé que c'était une atteinte à leur dignité, à leur indépendance, au principe de l'inamovibilité; en 1933, leurs plaintes étaient portées devant la Chambre des Lords, sous la forme d'un "mémoire des juges" et le 23 Novembre 1933, grand débat à la Chambre des Lords. Un ancien lord chancelier, Lord Buckmaster déposa une motion, portant qu'il ne peut y avoir de véritable liberté à moins que les juges ne soient entièrement indépendant de l'exécutif. Pour assurer ce résultat, non seulement les juges doivent être inamovibles, mais leurs émoluments ne doivent pas être réduits tout le temps qu'ils demeurent en charge.

Un autre lord, Rankeillour dit : "les juges ne sont pas les serviteurs de la couronne; depuis 221 ans, ils sont mis sur un pied différent de celui des fonctionnaires civils et des services militaires et navals". Quelqu'un avait dit : "Les ministres ont subi des réductions de traitement, par conséquent, les magistrats peuvent subir également des réductions de traitement". Alors lord Buckmaster répondit : "Il existe entre un ministre et un juge de la Haute-Cour un abîme infranchissable: un souffle de vent, la brise légère de la faveur populaire porte un ministre au pouvoir, un souffle le précipite; mais l'ouragan peut faire rage, il n'agitera pas même l'hermine de la robe du juge".

Lord Buckmaster conclut : "Que les appoinements de juge n'auraient pas dû être réduits", et le sous-secrétaire d'Etat du Trésor ayant dit que "les juges avaient crié comme des putois", lord Buckmaster réclame alors une réprimande pour l'insolent.

Le Lord Chancelier, qui naturellement devait soutenir en même temps le cabinet, déclara qu'il ne pourrait y avoir aucun doute, quant à l'importance et au prestige de la justice, et il offrit de faire voter une loi.

A la Cour du Banc du roi, il y avait un juge, qui s'appelait Mac Naughton, et qui avait fait également une grande manifestation, parce qu'il avait demandé un rapport de police et que la police avait refusé la communication de ce rapport, il s'agissait d'un accident d'automobile.

L'attorney général présente alors une demande au ministère de l'intérieur, qui approuve la décision du préfet de police, en déclarant que la communication serait contraire à l'opinion publique, mais le juge maintient son point de vue et fait à nouveau une demande au ministre qui cède. Le juge lit alors à l'audience la défaite du ministre de l'intérieur : "Il ne

L'influence  
parlementaire  
dans la nomi-  
nation des  
juges.

faut pas qu'on puisse s'imaginer que les juges dépendent dans une mesure quelconque de la Couronne; depuis l'acte d'établissement les juges sont absolument indépendants de la Couronne" et le juge avait décidé que si le ministre de l'Intérieur ne donnait pas l'autorisation nécessaire, il le citerait lui-même à comparaître et prendrait les sanctions nécessaires.

D'après les témoins, il n'y a aucune influence du Parlement sur la nomination des magistrats. D'ailleurs, d'une façon générale, l'intervention des parlementaires est beaucoup plus rare en Angleterre qu'en France. Le Parlement anglais est inorganisé, il n'y a pas de commissions; par conséquent, le Parlement n'a pas d'organe dans un débat. Le rapporteur de la commission, dans la procédure française, c'est l'organe du parlement, c'est lui qui fait connaître l'opinion du Parlement. En Angleterre, il n'y a pas de commission, pas de rapporteur, de sorte que le pouvoir exécutif est beaucoup plus fort qu'en France.

D'autre part, il y a une très forte organisation des partis, qui fait que le parlementaire n'a pas à trafiquer son suffrage; un député est dans la majorité, il vote pour le gouvernement; s'il est dans l'opposition, il vote contre le gouvernement; il n'y a pas, comme en France, des individus qui disent : "je voterai pour vous, si...."

Le Parlement n'a donc rien à donner au Gouvernement, il n'a pas non plus à lui demander quelque chose.

Les avocats parlementaires sont très nombreux en Angleterre; il y a beaucoup de membres de la Chambre des Communes, qui sont avocats, et leur qualité de parlementaire ne leur donne aucun crédit spécial devant la magistrature, puisqu'ils n'interviennent pas dans le recrutement des magistrats.

Le 15 décembre 1934 (Journal le "Temps"), à la Chambre des Lords, violente sortie de Lord Hewart, lord chief justice. Il déclare "qu'une mesure gouvernementale, examinée en seconde lecture par des lords, et comportant certaines réformes dans l'organisation de la justice, avait été élaborée au mépris des droits et priviléges des juges".

Lord Hewart se plaint :

1° de la réforme envisagée du tribunal du banc du roi qu'il préside, qui avait été préparée sans le consulter. (On voit l'indépendance, égale à celle des magistrats des anciens Parlements français).

2° Que la nomination proposée d'un vice-président à la Cour d'Appel était une manœuvre dirigée contre un autre juge Lord Slesser à cause de ses opinions

politiques (ce juge Slesser était socialiste, il avait fait partie du dernier cabinet travailliste en Angleterre).

Cette seconde partie de la protestation de Lord Hewart a causé une grosse émotion dans les milieux parlementaires, parce que, dans la tradition anglaise, les juges doivent jouir d'une indépendance absolue.

Lord Hewart a paru également indiquer que la tendance du "bill", dont il se plaint, était d'instituer une sorte de ministère de la justice, ce qui paraît incompatible, aux yeux des anglais, avec l'indépendance du corps des juges.

Le gouvernement va répondre à ce lord chief justice.

**Absence de ministère public.**

En outre, il n'y a pas de ministère public en Angleterre. Il y a bien un attorney general et un solicitor general, mais ce sont des fonctionnaires salariés, chargés de la défense de l'Etat dans les grands procès. Ce sont des avocats de l'Etat désignés pour plaider, mais ils ont rang de ministre, ils perdent leur fonction à la chute du ministère, dont ils font partie. Par conséquent, ce ne sont pas des magistrats permanents comme nos magistrats du ministère public, et d'autre part pendant toutes leurs fonctions de solicitor general ou d'attorney general, ils restent membres du barreau; ils sont avocats. Il y a là un mélange intéressant du barreau et de la politique dans le droit anglais.

Sir Maurice Amos dit à ce sujet : "En Angleterre; on n'a jamais organisé un ministère public; un corps d'avocats du gouvernement, distinct de celui des avocats en général ayant pour fonctions exclusives de représenter en justice les intérêts de la couronne; les affaires au criminel comme au civil sont confiées à des avocats en vue, qui, surtout en matière pénale, se trouvent aussi souvent chargés de la défense que de l'accusation".

Sir Maurice Amos ajoute : "Le spectacle du procureur siègeant en France à côté des Juges paraît étrange aux visiteurs anglais".

Mais il y a un point, qui reste obscur, c'est comment les poursuites sont-elles engagées ? Evidemment c'est la police qui engage les poursuites; la plupart des affaires sont engagées par l'initiative de la police, les autres le sont par les particuliers ou des sociétés.

Ce qui est certain, c'est qu'il y a des avocats spécialisés dans ce rôle d'avocat de la couronne.

La question des droits financiers du  
Parlement.

Importance de  
la question  
financière.

Cette question, qu'on appelle encore la question de la constitution financière, est une question actuelle, parce qu'elle était dans le projet Doumergue et qu'elle a fait l'objet aussi des préoccupations de la Chambre, puisque la Chambre elle-même a modifié son règlement sur ce point.

On disait autrefois, et cela passait comme un axiome : les régimes périssent par les finances. On citait l'exemple de l'ancien régime, qui serait mort par les finances; si c'était vrai, nous nous demanderions par quel miracle certains régimes tiennent encore debout.

La France et l'Angleterre sont les deux pays qui ont encore des finances à peu près saines, et on peut juger du reste.

Quoiqu'il en soit, les finances sont préoccupantes pour la France et l'Angleterre et angoissantes partout ailleurs.

Il faudra donc que les peuples modifient profondément leurs habitudes, leurs faiblesses, leurs appétits. C'est là la réforme fondamentale. Si nous ne faisons pas cette réforme, tous les peuples seront ruinés; on arrivera à des bouleversements politiques ou à des bouleversements économiques. Nous avons à l'heure actuelle en France et dans tous les pays, une véritable folie de dépenses : subventions, secours de chômage, travaux publics, dépenses de fonctionnaires, dépenses d'agrément, dépenses utiles et non nécessaires, tout cela se multiplie dans des proportions formidables dans l'Etat, dans les départements et dans les communes; il faut vraiment vivre ces choses pour se rendre compte de l'indifférence du peuple et aussi de l'indifférence des représentants devant l'accroissement des dépenses.

Les peuples sont dépensiers; lorsqu'on a cet état d'esprit, il n'y a pas grand chose à faire, chacun veut bien supprimer les fonctionnaires, mais chez les autres; si on enlève un fonctionnaire à une commune, toute la commune proteste.

D'abord, M. Doumergue dans son plan demandait pour le gouvernement le droit de reconduire le budget. "Au cas où pour un motif quelconque la Chambre n'aurait pas voté le budget en temps voulu, le gouvernement aurait eu le droit, pour un temps à fixer, de prolonger l'ex-

Le droit de  
reconduire le  
budget.

istence du budget en cours d'application". En conséquence, M. Doumergue proposait d'ajouter à un article de la loi constitutionnelle du 24 Février 1875 la disposition suivante : "Lorsque le budget d'un exercice n'aura pas été voté par les deux Chambres avant le 1er janvier de l'année à laquelle il s'applique, le président de la République pourra prolonger pendant tout ou partie de la dite année par décret "en conseil d'Etat, le budget de l'exercice précédent".

M. Joseph Barthélémy n'aime pas ces propositions et il reproche notamment à M. Doumergue d'avoir toujours raisonné comme si les retards du budget étaient dûs aux Chambres. Chaque fois qu'il y a une faute dans le gouvernement, on dit c'est la faute de la Chambre. Or cet anti-parlementarisme de la presse et de l'opinion est tout à fait déplacé, car le gouvernement et les administrations commettent autant de fautes que le Parlement. Le gouvernement tout seul n'a pas eu, d'autre part, besoin de la Chambre pour prendre une mesure absurde concernant les fonctionnaires, et il a sa large part de responsabilité, dont il essaie de se couvrir, en ce qui concerne le budget par le rite dérisoire du dépôt du budget en blanc.

Cette façon d'opérer consiste en ceci : lorsqu'aux derniers temps de la session ordinaire le ministre des finances s'aperçoit que le budget n'est pas déposé, il va, non sans solennité, à la tribune de la Chambre et déclare : "j'ai l'honneur de déposer sur le bureau de la Chambre le projet du gouvernement pour l'exercice prochain". Là dessus il passe au président une feuille de papier double, à l'intérieur de laquelle il n'y a rien.

Grâce à cette formalité un peu ridicule, la commission des finances pourra étudier les portions du budget à mesure que le gouvernement les lui remettra, mais le gouvernement peut tarder et retarder.

Très souvent, la commission des finances s'assemble et dit : "Donnez nous quelque chose à étudier"; or, le gouvernement ne lui donne rien.

D'autre part, le budget est étudié au cours de la session extraordinaire; la Chambre n'est jamais saisie au début de la session ordinaire de cette question du budget. Le budget de 1936 n'est pas déposé; par conséquent la Chambre ne peut pas l'étudier, elle l'étudiera en novembre prochain. Or, c'est le gouvernement qui ouvre la session extraordinaire de novembre. Le gouvernement peut retarder l'ouverture de cette session jusqu'au 12 ou 15 Novembre, alors la Chambre n'aura pas le temps d'étudier le budget. Donc le gouvernement est souvent responsable des retards

du budget.

Avec le système de M. Doumergue, le gouvernement pourrait retarder systématiquement le dépôt du budget et dire ensuite : "Vous n'avez pas voté le budget, je le reconduis par la mesure du décret". Il serait surtout fâcheux que la reconduction du budget pût servir à retarder les élections ou ajourner la convocation des Chambres élues.

Le gouvernement ayant dissout la Chambre pourrait dire : "Nous n'avons pas besoin qu'elle vote le budget, nous reconduirons le budget existant"; Ainsi le peuple ne serait pas consulté et nous ne serions plus en démocratie.

Si au lieu de dire le gouvernement nous donnions un nom, un Tel ou un Tel, les choses changeraient d'aspect; mais il est évident que les Chambres nous donnent ainsi autant de garanties que le gouvernement ou l'administration, tels que nous les avons.

Nous avons vu également comment s'est faite cette codification qui décide entr'autres choses qu'une femme qui devient veuve, qui perd par là son soutien, son affection et quelquefois une partie de ses revenus, se voit appliquer, du fait de son veuvage un supplément de taxe sur ses revenus. On a dit qu'il s'agissait d'encourager le mariage; mais lorsque le veuvage se produit à un âge avancé, cette raison est une plaisanterie.

Parmi ces mêmes décrets, il y a également une disposition concernant la récompense aux mouchards, qui feront connaître au fisc les fraudes en matière de contributions directes. Il serait préférable d'admettre qu'il y a des fonds dans ce but dans les administrations des finances, mais ne pas en faire un décret.

Ajoutons qu'il n'y a pas une Chambre, qui aurait voté ces choses absurdes, et qu'elles figurent au Journal Officiel.

Enfin, il pèse sur cette question de la reconduction du budget trop de souvenirs du 16 Mai. On sait que le 16 Mai Mac Mahon a dissout la Chambre des Députés, parce qu'il trouvait qu'elle s'engageait dans une voie dangereuse - vers la séparation des Eglises et de l'Etat, vers l'étatisme, vers l'impôt sur le revenu, etc.... Or, Mac Mahon pensait que ce n'était pas la direction que devait prendre la Chambre. Il a prononcé la dissolution (ce qu'on a appelé son crime) et c'était son droit au point de vue constitutionnel. Il faut d'ailleurs remarquer que Mac Mahon a

pu se tromper et que s'il n'avait pas des idées très modernes sur la question, il a été entouré jusqu'à sa mort d'une très grande considération.

Mac Mahon a eu cette chance de faire cette opération du 16 mai dans la constitution, mais il a été poussé par son entourage à la faire contrairement à la constitution, notamment à ne pas convoquer la nouvelle Chambre. On lui avait dit également de reconduire le budget, mais Mac Mahon a refusé. Il a abandonné Broglie, son ministère réactionnaire, il a pris un ministère modéré et est resté au pouvoir; un jour, on lui a donné à signer des révocations d'anciens camarades, de généraux, il est parti.

Toutefois, il reste sur cette reconduction cette idée qu'au moment du 16 Mai, on avait conseillé à Mac Mahon d'entrer dans l'anticonstitutionnalité. C'est vrai, mais il a refusé.

Notre constitution de 1875 est établie avec un système de contrepoids et de freins, qui en font une constitution sage, et beaucoup plus savante qu'on ne le dit en général.

#### Initiative dépensiére des députés.

M. Joseph Barthélémy dit "initiative dépensiére" des députés, au lieu d'employer l'expression courante "initiative financière". C'est qu'en effet, c'est dans le domaine des dépenses que le problème se pose de la manière la plus aigüe. C'est là que l'initiative parlementaire fait sentir tous ses périls.

En ce qui concerne les recettes, on doit limiter la faculté pour les députés de les diminuer. La disposition de l'art. 26 du règlement y pourvoit : "il faut proposer dans ce cas une création de recettes correspondantes". Il n'y a donc pas de danger à laisser aux députés toute l'imagination fiscale pour remplir les caisses du Trésor, taxes, etc....

En second lieu, nous laissons aux députés liberté entière de proposer des diminutions de dépenses. Nous savons que les députés n'abuseront pas des propositions de diminutions de dépenses; ce qu'il s'agit donc de restreindre ou de supprimer, c'est la faculté d'augmenter ces dépenses. L'expression "initiative dépensiére" paraît parfaitement adéquate par conséquent.

3ème point : M. Joseph Barthélémy parle de l'initiative dépensiére des députés au point de vue des membres du Parlement, parce qu'il ne s'agit pas des sénateurs. En effet, les sénateurs sont privés de l'initiative financière en ce qui concerne les dépenses et les recettes. Ce sont les députés seuls qui ont l'i-

Limitation de  
la faculté de  
diminuer les  
recettes.

Liberté de pro-  
poser des dimi-  
nutions de dé-  
penses.

L'initiative  
dépensiére des  
députés.

nitiative financière.

On sait, en effet, que la constitution de 1875 porte, après avoir affirmé l'égalité d'attributions du Sénat et de la Chambre des Députés : "Toutefois les lois de finances sont d'abord portées devant la Chambre des Députés et votées par elle". De cette disposition, on fait découler pratiquement la règle que le Sénat n'a pas l'initiative des recettes ou des dépenses.

C'est cet état de choses, qui permet une comédie amusante, qui se produit chaque fois que les sénateurs veulent voir augmenter un chapitre du budget. Lorsque plusieurs sénateurs ont le sentiment qu'une dépense doit être augmentée, ils proposent une diminution de cette dépense, il en résulte que le chapitre étant modifié, il doit retourner devant la Chambre, qui prendra l'initiative de l'augmentation.

C'est ainsi que M. Feugat, sénateur de la Haute Garonne, ayant proposé la création d'une chaire de chimie agricole à la faculté des Sciences de Toulouse, demanda une diminution de 100 frs sur le chapitre de cette faculté, afin que la Chambre réexaminât le crédit de ce chapitre et votât 75 ou 80.000 frs de dépenses supplémentaires.

Le même fait se produit pour les dépenses de la guerre, de la marine et de l'aviation. Lorsque les commissions de la défense nationale du Sénat estiment que la Chambre a voté des crédits insuffisants pour ce chapitre, elles déposent sur le bureau du Sénat une proposition de diminution de 1.000 frs au crédit de la Défense nationale, et ce chapitre retourne ainsi à la Chambre qui, sachant ce que cela veut dire, vote une augmentation de crédit.

On a cru longtemps que la démocratie était économique. Or, elle est économique en ce qui concerne les pouvoirs publics. En effet, le président de la République est un nouveau pauvre; avant la guerre, il touchait 1.200.000 frs et si on lui donnait le coefficient 5, il devrait toucher 6 millions pour avoir la même situation qu'avant la guerre. Or, il est loin de ce chiffre. Le roi d'Angleterre a une liste civile de 50 ou 100 millions; Charles X avait une liste civile de 25 millions, ce qui fait 125 millions aujourd'hui; et Louis Philippe fut furieux contre les Chambres, lorsque celles-ci réduisirent sa liste civile à 20 millions.

Donc, les pouvoirs publics, dans la démocratie, coûtent meilleur marché que dans les autres régimes.

En ce qui concerne les députés, les 60.000 frs qui leur sont alloués ne sont pas une somme importante, si l'on songe à tous les frais qu'ils peuvent avoir;

Comment la  
démocratie  
est économique.

campagne électorale, frais accessoires dans la circonscription, double domicile, etc.. L'indemnité, en fait, est de 27.000 frs, et le reste ce sont des frais, qui d'ailleurs ne paient pas l'impôt sur le revenu. Il serait évidemment plus honnête de donner 70.000 frs d'indemnité et de dire que les députés paieront l'impôt sur le revenu sur cette somme.

En ce qui concerne la magistrature, nous pouvons voir également que la démocratie est économique, surtout si l'on compare les traitements de nos magistrats à ceux de la magistrature anglaise.

Mais pour tout le reste l'économie de la démocratie est une illusion. On pensait que la monarchie était dépensiére. Les manuels élémentaires nous transmettent les invectives contre le faste de Louis XIV et les dépenses qu'il fit à Versailles. Evidemment il y avait là de grosses dépenses, mais Versailles nous est resté, et a enrichi le domaine national.

Lorsqu'on raisonne dans son bureau, à sa table de travail, avec les ressources toujours insuffisantes du raisonnement et de la logique, on arrive à dire que dans un régime où les contribuables gouvernent, les contribuables doivent être épargnés. Cette croyance a existé pendant longtemps et nous en trouvons un dernier écho dans la profession de foi, que les hommes de 1848 ont mise en tête de leur constitution : "La France s'est constituée en république; en adoptant cette forme définitive de gouvernement, elle s'est proposée pour but d'augmenter l'aisance de chacun par la réduction graduée des dépenses publiques et des impôts".

La réalité est toute différente : Les assemblées élues ne sont pas nécessairement économies. Né du besoin éprouvé par les peuples de freiner les gouvernements dans la voie des dépenses, le régime représentatif est, en fait, complètement sorti de son rôle. Cette observation s'applique à toutes les assemblées élues et de tous les degrés : Chambre, conseil général, conseil municipal. Nous sommes heureux, au point de vue doctrinal, que le conseil municipal de Paris soit élu par les contribuables, mais sous le Second Empire, alors que les membres étaient nommés par l'Empereur, le conseil municipal de Paris était aussi "économique" que celui d'aujourd'hui.

Depuis 1871, que le conseil municipal est élu, les dépenses ont augmenté, la charge par habitant qui était de 75 frs est aujourd'hui de 1800 frs à Paris.

La démocratie n'est donc pas économique. Jules Ferry a débuté dans la vie publique par une petite brochure contre Haussmann, préfet de la Seine, et a écrit :

"Les comptes fantastiques d'Haussmann". Il disait entre autres choses : Quelle folie de creuser ce boulevard de Strasbourg et de Sébastopol par une voie nord sud, il y fera un froid terrible, on attrapera des fluxions de poitrine". Lorsqu'on a construit l'avenue du Bois de Boulogne, on a dit dans la presse que personne ne viendrait jamais habiter au bord de ce désert.

Il n'en reste pas moins vrai qu'Haussmann a établi une série de travaux, qui aujourd'hui prouvent leur utilité.

En ce qui concerne cette question des dépenses de la démocratie, il y eut un haut fonctionnaire des postes, qui alla trouver un maire de la banlieue communiste de Paris et lui demanda, si l'Etat construisait dans cette commune un hôtel des postes, quelle somme la commune mettrait à la disposition de l'Etat. Le maire répondit ; "Tout ce que vous voudrez, ceux qui m'élisent ne sont pas ceux qui paient".

Ceci est un des plus graves problèmes, qui va apparaître dans l'Etat, et qui apparaît dans les communes, grâce au système des centimes additionnels, qui sont payés par les propriétaires (impôt foncier), par les commerçants et les professions libérales (patente), par ceux qui ont un appartement assez important pour n'être pas dispensé par le minimum non imposable. Il y a ainsi des municipalités élues par des gens qui ne paient pas d'impôts et même profitent des secours d'assistance; nous nous trouvons donc ainsi en face d'une loi fatale et mécanique, qui est celle de l'accroissement constant des dépenses publiques.

Cette loi s'explique par certains phénomènes économiques, notamment la diminution de la valeur d'achat de l'argent; de sorte qu'il faut que les dépenses publiques augmentent nominalement alors qu'en réalité pour obtenir le même résultat, il faut des chiffres plus considérables.

En 1828, on constata, au milieu de l'émotion générale, que le budget de la France dépassait 1 milliard; le Journal des Débats ne manqua pas de s'écrier que le plafond était crevé et que les ministres avaient perdu toute espèce de raison.

"Savez-vous ce qu'est un milliard" disait le général Foy à la tribune de la Chambre, "il ne s'est pas écoulé un milliard de minutes depuis la naissance de Jésus-Christ". Il paraît que c'est exact et que ce milliard de minutes a été atteint au cours du XIX<sup>e</sup> siècle.

Mais M. de Villèle répondit par une parole prophétique : "Saluez ce premier milliard, vous ne le reverrez plus". Pourtant, au cours des 6 premières an-

nées de la monarchie de juillet, le budget a diminué de quelques centaines de mille francs, d'après les chroniques de l'époque et ce qu'en publient certains journaux, de sorte que le budget atteignit 1.200.000 ou 1.300.000 frs.

En 1914, il atteignit 5.423.609.250 Frs. M. Poincaré avait qualifié le budget précédent "d'Himalaya des budgets". Or, en 1931, il atteignit 50 milliards, sans parler des ressources de la caisse d'amortissement et du budget autonome des P.T.T.

Il faut dire de plus que ces 50 milliards sont diminués maintenant, mais par des artifices probablement, et comme il y a une bonne vingtaine de milliards pour les budgets des départements et des communes, nous arrivons ainsi à 80 milliards.

M. Pietri a dit qu'un jour sur trois on travaillait pour l'Etat; il faudrait dire maintenant un jour sur deux.

Cette inflation du budget provient en grande partie des surenchères parlementaires, surenchères auxquelles les gouvernements ne se sont pas opposés avec une suffisante énergie, car si les gouvernements s'y étaient opposés, cette inflation n'aurait pas atteint le point où elle est aujourd'hui. Mais les députés sont dans leur rôle en faisant de la démagogie, et les membres du gouvernement eux-mêmes étant membres du Parlement ont besoin de ménager leurs électeurs.

Lorsqu'après le 6 Février 1934, cette progression constante apparut comme ayant conduit la France au bord de l'abîme, et qu'un coup de frein fut considéré comme indispensable, si on voulait éviter la catastrophe, le Parlement se reconnut lui-même incapable de manier les leviers de commande, et c'est alors qu'il prit toute une série de mesures importantes sous l'influence de M. Doumergue et de M. Germain Martin :

1° - Le Parlement commença de s'interdire, au moins pour l'année 1934, la discussion détaillée des dépenses, 47 milliards furent ainsi votés en bloc.

2° - Le Parlement vota ce budget sans le voter, car après avoir statué sur le chiffre, il donna au gouvernement la mission remarquable et même surprenante de diminuer toutes les dépenses de 10 %

3° - Il chargea en même temps le gouvernement de réaliser des économies, serait-ce en modifiant des lois organiques.

4° - Le Parlement dit : "Vous, gouvernement, ne vous gênez pas, je ne suis pas désirable" et il se mit en vacances pour 2 mois. C'est une attitude du Parlement, qui mérite qu'on la souligne.

Par conséquent, la question de la surenchère par-

Les mesures  
prises à par-  
tir de Février  
1934.

lementaire, en matière de dépenses, n'est pas une question de démagogie, puisque le Parlement lui-même l'a reconnu d'une façon quatre fois solennelle.

En matière de dépenses, il faut éviter de tomber dans des erreurs qui sont vraiment trop faciles pour ceux qui ne sont pas responsables. Aussi, le sénateur Lémery, ancien garde des Sceaux, qui est, incontestablement, un des esprits les plus distingués de sa génération, fit naguère à Bordeaux, une intéressante conférence au cours de laquelle il affirma que le budget devrait être réduit à vingt cinq milliards. Or, comme il y a dix milliards à payer pour la dette perpétuelle, neuf milliards pour la dette viagère et onze milliards pour la défense nationale, on se demande par quel miracle on pourrait arriver à une telle compression. Tous ces problèmes délicats ne peuvent pas être traités par les procédés démagogiques.

Le principe, en matière de dépenses publiques

Quel est le principe ? Dans l'ancien régime, le roi, ayant besoin d'argent, convoque les Etats Généraux; les Etats généraux discutent, marchandent, et si le roi demande 4 millions, les Etats Généraux lui accordent 2.600.000 francs.

Au contraire, aujourd'hui ce sont les Chambres, qui proposent de l'argent au gouvernement.

En Angleterre, court une formule qui exprime d'une façon frappante, la vérité constitutionnelle: le Roi demande, les Communes accordent, les Lords approuvent. Par conséquent, les Communes n'offrent pas, elles attendent que le roi demande.

Le péril de l'initiative financière apparaît dès la Restauration avec le régime parlementaire

Telle est la doctrine, il faut croire qu'elle n'est pas d'une application extrêmement facile, puisque, dès 1706, la Chambre des Communes s'est privée elle-même du droit de proposer les dépenses, en voyant le péril de l'initiative de la Chambre élue en matière financière.

En France, le péril de ce droit est apparu avec le régime parlementaire lui-même. Ce régime pénétra en France en 1814 avec les Bourbons, avec Louis XVIII, "le plus grand roi depuis Louis XIV".

En 1814, la France est envahie, les finances sont en désordre, un grand malaise règne dans le pays; 10 ans après, à la mort de Louis XVIII, il n'y a plus un étranger en France, il n'y a plus de dettes écrasantes à l'égard de l'étranger, les finances sont en ordre et la rente est au-dessus du pair et on peut la convertir.

Il y a là, incontestablement, une "restauration" du pays et Louis XVIII fut un grand roi; par contre, son frère fut loin de lui ressembler. Pierre de La Gorce, qui était un royaliste catholique, dit que

"Charles X avait tellement de majesté royale qu'il demeurait auguste lorsqu'il était sot". Ce qui laisse entendre qu'il lui arriva d'être sot.

Sous Louis XVIII, Corvetto, ministre des finances, disait "le rôle de la Chambre est de consentir l'impôt, non de l'offrir".

En 1850, Dupin constatait que le désordre de nos finances, vient principalement de la facilité avec laquelle les contrôleurs se sont fait dépensiers. C'est un mot, qui fut souvent cité.

Gambetta attachait une telle importance à la suppression de l'initiative dépensiére des députés qu'il en avait fait un article de son projet de réforme constitutionnelle. Si à l'initiative gouvernementale s'ajoute en matière d'ouverture de crédits l'initiative parlementaire, l'équilibre du budget est livré à toutes les surprises de la discussion et du vote, et le budget est condamné à grossir et à enfler d'année en année. Il n'y a plus de degrés et l'ensemble des contribuables se trouve écrasé outre mesure au profit de quelques uns.

Voilà le péril dénoncé par Gambetta et qui a été vérifié depuis.

D'abord cet accroissement constant des dépenses publiques s'est exagéré au point de devenir alarmant et qu'il a provoqué une sorte de dictature temporaire avec M. Doumergue.

C'est d'autre part, la part incontestable que, dans cet accroissement, il est permis d'attribuer à l'actif de la Chambre; on a constaté qu'en 1887, l'initiative parlementaire a coûté au Trésor 276 millions de l'an X. (Très souvent, on dit de francs-or; c'est une erreur, parce que notre franc à 4 sous est défini en or, tandis que le franc de l'an X était défini en argent avec un rapport légal avec l'or). Ces 276 millions de l'an X font un peu plus d'un milliard d'aujourd'hui.

En 1912, l'initiative parlementaire a coûté 138 millions de l'an X; en 1913, 116 millions.

On ne compte plus ce que l'initiative individuelle des députés a pu coûter depuis la guerre. La règle est que tout projet gouvernemental de budget sorte grossi des délibérations de la commission des finances de la Chambre et que, d'autre part, tout projet de la commission des finances sorte grossi des délibérations de la Chambre.

Personne, par contre, ne propose de diminutions, M. Marcel Régnier, aujourd'hui ministre de l'Intérieur qui était rapporteur général de la commission des Finances du Sénat, avant d'accéder au gouvernement,

L'accroissement  
exagéré des dé-  
penses publi-  
ques

disait le 26 février 1934 : "La commission des finances estime que dans l'avenir un vote rapide du budget ne pourra être obtenu que par la suppression pure et simple du droit d'initiative parlementaire, en ce qui concerne l'augmentation de crédits".

On voit donc qu'il y a de forts arguments en faveur de cette suppression de l'initiative financière. D'ailleurs, à notre sens, la réforme ne serait pas complète si, en supprimant l'initiative individuelle des députés, on laisse subsister l'initiative de la commission des finances.

Causes de l'  
augmentation  
croissante des  
dépenses publi-  
ques

Comment s'explique ce phénomène de l'augmentation croissante des dépenses publiques par les interventions parlementaires que n'avaient pas prévues les hommes de la Restauration lorsqu'ils ont créé le régime représentatif et qu'ils pensaient que de ce régime représentatif résulteraient des économies et des diminutions de dépenses.

Les ordres  
mendiants

Ce phénomène provient en grande partie de l'organisation en forces électorales des parties prenantes au budget; les parties, qui profitent des dépenses budgétaires, ont une influence électorale. Chaque matin, dans son courrier, chaque député et sénateur reçoit des demandes d'augmentation de crédits, d'augmentation de dépenses. Ce sont des sommations, très souvent accompagnées de menaces de représailles, au moment du renouvellement du mandat, ce sont des sommations d'individus groupés, qui demandent des maintiens, des créations, des accroissements de dépenses, dont ils sont appelés à profiter.

Dans les groupes politiques, dans les commissions, on reçoit les délégués des diverses organisations : fédération de fonctionnaires, postiers, instituteurs, etc.. qui demandent des créations, des augmentations de traitement, des multiplications de postes, des maintiens, etc..

Ces parties prenantes "les ordres mendiants", comme l'a dit M. Tardieu, sont groupées, organisées et singulièrement conscientes de la force que leur donne cette union. Ils ont des journaux, des organes; le parlementaire, qui ne se soumet pas, sera rappelé à la malveillante attention des électeurs. C'est un fait, ces organisations envoient des délégations, qui ne sollicitent pas, mais exigent, et en quels termes, et sur quel ton ...

On se demande la cause de certaines générosités démagogiques, adoptées à l'unanimité par des parlementaires, qui se rendent compte de tout le mal qu'ils font ou font faire. C'est parce que les parties prenantes ont des institutions, des sièges sociaux, des

chefs, des journaux; si elles sont impuissantes à faire élire celui qui, aux frais du Trésor Public, obéit à ces intimidations, elles peuvent parfaitement faire battre celui qui leur résiste.

Par conséquent, il y a quelque chose de nouveau que l'on n'apprend pas dans les manuels de droit constitutionnel, et qui est cependant une force, c'est le syndicalisme, c'est le groupisme de toute nature, syndicalisme patronal, syndicalisme de producteurs, ce dernier est en train de mener à la folie avec ce projet d'ententes industrielles avec sanction obligatoire de l'Etat; tout cela parce que certains industriels se sentent menacés dans leur industrie, et abandonnent ainsi les doctrines de libéralisme traditionnel.

Le groupisme est extrêmement périlleux. Il paraît de plus en plus dangereux de laisser les députés à la merci de ces manifestations de groupes, de cette pression; les gouvernements suffisent à nous enlever le fruit de notre travail, nous n'avons pas besoin que le Parlement s'en mêle.

La suppression de l'initiative parlementaire touche aux principes les plus profonds de la démocratie représentative; on touche ainsi à une légitime prérogative de la représentation nationale; il est incontestablement dans la prérogative du représentant élu de constater l'existence d'un besoin public et de provoquer les moyens d'y satisfaire. Il appartient aux représentants élus, de veiller à combler les lacunes, à diminuer les souffrances, à réparer les injustices.

Ce sentiment de la mission du représentant n'est pas seulement partagé sur les travées de gauche et d'extrême gauche, et le 22 janvier 1934, M. Louis Marin s'écriait devant ce projet de limitation des fonctions de la Chambre : "Alors, à quoi servirons-nous ? A bavarder ?"

Lorsqu'on parle de principes démocratiques, de droit de la représentation nationale, de traditions républicaines, on a beaucoup de chances d'être écouté dans une assemblée; seulement, ce qu'il faut voir c'est que les chiffres du budget ont augmenté dans des proportions formidables.

Maintenant une question est de savoir si nous allons pouvoir continuer à vivre ou si nous allons à l'abîme. Si l'abîme est là, il faut empêcher d'aller plus loin, et les députés d'augmenter les dépenses.

Cette suppression de l'initiative dépensièrre des députés peut être réalisée par deux procédés :

Comment réaliser la suppression de l'initiative dépen-

sière des dé-  
putés  
Réforme du rè-  
glement de la  
Chambre

1<sup>e</sup>- réforme du règlement de la Chambre,  
2<sup>e</sup>- Révision de la constitution .

Que vaut une réforme faite par le règlement ? Evidemment, il vaut mieux une réforme par une réforme du règlement que pas de réforme du tout. Précisément, il existe déjà quelques barrages utiles, mais insuffisants. M. Joseph Barthélemy avait fait insérer dans le règlement que l'on ne puisse proposer une dépense sans proposer immédiatement les ressources nécessaires pour y faire face. Ou bien encore qu'on ne puisse pas proposer une dépense sans que la proposition soit appuyée par le gouvernement ou par la commission.

Ces barrières sont très souvent tournées, notamment cette proposition de proposer une recette correspondante à la dépense proposée. En effet, il y a la formule classique : "Il y sera pourvu au moyen des ressources ordinaires du budget..."; "... par l'emprunt" "... par l'impôt". Finalement, la mesure n'existe plus.

Il y avait aussi une manière de tourner cette règle, que l'on ne puisse pas proposer de dépense, si elle n'était approuvée par la commission ou par le gouvernement; il suffisait de proposer le renvoi du chapitre à la commission; ce renvoi était indicatif d'une volonté d'élévation de crédit, et la commission des finances savait qu'elle devait proposer une augmentation de dépenses.

Le 17 novembre 1934, sur l'initiative de M. Georges Bonnefous, ce renvoi à la commission a été supprimé; par conséquent, maintenant on ne peut plus demander le renvoi du chapitre à la commission. L'ingéniosité des députés trouvera autre chose.

Ce qu'il faut surtout, c'est que le président veille à l'application du règlement. Or il y a beaucoup de dispositions réglementaires, qui dorment, il y a même un ensemble de rites, qui font que certaines formalités, qui figurent au Journal Officiel n'ont pas, en réalité, été remplies. C'est ainsi que les demandes de congé doivent être lues à la tribune par le président, or elles figurent au Journal Officiel comme ayant été lues, en réalité elles ne le sont pas. De même, le président, dit le Journal Officiel, a lu le décret nommant les commissaires du gouvernement. En réalité, comme le disait M. Pierre aux sténographes : "Vous mettrez cela dans la bouche du président", mais le président n'en avait rien dit.

La volonté du président d'appliquer le règlement fait donc toute la valeur du règlement.

L'avantage du règlement, c'est que c'est une procédure simple et rapide; elle ne vise qu'une seule

Avantage de la réforme par la réforme du règlement

chambre, la question ne passionne pas la Chambre, le gouvernement n'est pas à son banc, lorsqu'une question de règlement se pose et la question de confiance dans le gouvernement n'est pas posée, à moins qu'il ne s'agisse d'une question passionnant l'opinion.

Inconvénient

Cette facilité, cette simplicité, qui sont l'avantage de la réforme par la réforme du règlement sont aussi un inconvénient, parce que s'il est difficile d'introduire dans le règlement une réserve utile, il est extrêmement facile de l'en faire sortir.

Au cours d'une précédente législature, la limitation de la durée des discours avait été demandée; tous les secrétaires du bureau, représentant tous les partis de la Chambre, avaient voté cette proposition et elle avait été introduite dans le règlement. Or, à la veille du renouvellement de la Chambre, dans une séance du matin, alors que tous les députés étaient déjà partis dans leur circonscription, M. Bouisson a fait balayer toutes ces dispositions. Quelques mois après, des députés se sont tout à coup aperçus de cette disparition et ils ont tenté de refaire difficilement ce qu'on a balayé dans une séance du matin.

Réforme par révision constitutionnelle

C'est l'inconvénient de la réforme par le règlement. C'est pourquoi il vaut mieux que ce soit par une disposition de la constitution elle-même, et que les élus soient délivrés de la pression de l'oligarchie électorale.

Cette révision est difficile à obtenir, mais une fois qu'on l'a, elle est plus solide.

Remarquons que la barrière constitutionnelle, même lorsqu'elle existe, doit être défendue par la volonté des hommes. Un parlementaire anglais bien connu, sir Hicks Beach, disait que de tous les départements dépensiers, la Chambre des Communes était encore la pire. Par conséquent la Chambre des Communes fait dépepsier. Elle le fait par des démarches, par toutes sortes de systèmes, de détours, que M. Gladstone a décrits d'une façon assez amusante dans un livre, qui s'appelle "Les glanes du temps passé." Il y a des propositions par écrit, à l'encre rouge ou soulignées, de sorte que le gouvernement sait que pour ces propositions, il doit tenir bon, etc..

Donc, en souhaitant le changement de texte, nous ne croyons pas à l'efficacité du texte seul, il faut encore et surtout la volonté du président de la Chambre.

Et nous en revenons toujours à cette même question de la volonté du gouvernement. Il ne faut pas que les députés se considèrent comme dépourvus d'une prérogative essentielle alors qu'ils ne seraient

ramenés qu'à la situation des membres de la Chambre des Communes et aussi à la situation des sénateurs, qui n'ont pas l'initiative des dépenses. Et ceci ne doit pas avoir une grande importance aux yeux des députés, puisqu'ils nourrissent tous plus ou moins dans leur cœur l'espoir de devenir un jour sénateurs; dans ces conditions, ils ne doivent pas se fâcher si on veut leur enlever cette initiative, qu'ils n'auront pas lorsque sera réalisé leur rêve d'entrer au Luxembourg.

## LE POUVOIR PERSONNEL ET LA DISSOLUTION

Dans son récent volume Valeur de la Liberté, M. Joseph Barthélémy étudie le projet de révision de la constitution qui fut l'acte retentissant de la dernière présidence du conseil de M. Doumergue. L'auteur appelle ce projet: la constitution Doumergue. A côté de la suppression de l'initiative dépendante des députés qui vient d'être étudiée, M. Doumergue réclamait des facilités, en faveur du gouvernement dans l'exercice du droit de dissolution.

La constitution porte que le président de la République peut, sur l'avis conforme du Sénat, dissoudre la Chambre des députés (art. 5 de la loi du 25 février). Reprenant une idée déjà mise en avant par M. Alexandre Millerand et soutenue par M. Paul Reynaud et André Tardieu, M. Doumergue demandait la suppression de cet avis conforme du Sénat. Il fut aussitôt accusé de viser le pouvoir personnel.

Arrêtons-nous d'abord devant cette question : qu'est-ce que le pouvoir personnel ? C'est une question de philosophie politique de la plus haute importance. Trois fois, dans des circonstances tragiques, en France, le pouvoir a été confié à des hommes, qui croyaient avoir rempli tout leur destin, alors qu'en réalité c'était la plus belle partie de leur carrière, qui leur restait encore à vivre.

En 1871, au lendemain de la défaite, au moment de la Commune, c'est M. Thiers, appelé au pouvoir par l'Assemblée Nationale, par résolution du 17 février 1871. Il a alors 73 ans, c'est un vieillard, qui préside à la répression de la Commune, opération infiniment douloureuse, dont on n'ose parler et cependant dans laquelle il faut peut-être voir la cause des longues années de tranquillité qu'a connues la France.

Sous la Monarchie de Juillet, à tout instant nous avons eu des troubles dans la rue, avec des morts sur le pavé; au contraire, la république, dans sa longue existence, jusqu'à la guerre et jusqu'au 6 février 1934, n'a pas connu de troubles dans la rue. Elle n'a pas connu la guerre civile, parce qu'il y avait eu la saignée de la Commune. On vécut 20 ans de tranquillité (1848 à 1871), parce qu'il y avait eu les journées de juin et la répression de Cavaignac.

Il y a là une règle terrible, qui s'applique à tous les gouvernements. Les gouvernements doivent être énergiques devant le désordre. Il y a eu des

Le pouvoir personnel: MM.  
Thiers, Clemenceau et Dou-  
mergue

récits faits sur l'insurrection d'Oviedo, insurrection purement anarchique de retour à l'état primitif, et cela continuera en Espagne, si un homme n'a pas l'énergie nécessaire pour remettre l'ordre.

M. Altamira, juge à la Cour Internationale de Justice, raconte qu'un professeur, élu président de la république espagnole, ayant eu à réprimer une insurrection militaire, avait fait condamner à mort des officiers, mais qu'il s'était ensuite retiré pour ne pas présider à l'exécution. On ne peut pas faire l'éloge d'un tel homme, qui ne prend pas toutes ses responsabilités devant certains actes nécessaires à la paix publique.

Le vieillard Thiers préside à la répression de la Commune et au relèvement de la France vaincue en 1871. C'est le vieillard Clemenceau qui, au soir d'une longue vie tourmentée, prend le pouvoir aux heures les plus critiques de la guerre et ramène l'ordre dans le pays et la victoire sous nos drapeaux.

Au lendemain de la secousse du 6 février 1934, on fait appel à M. Doumergue pour remettre de l'ordre dans le pays, profondément trouble. A ce moment, il avait parcouru le cycle entier des honneurs, jusqu'à la présidence de la République comprise, et il se croyait définitivement à la retraite. Ses forces physiques ne lui ont pas permis de remplir jusqu'au bout la mission qu'il avait reçue de la confiance du pays.

On a élevé contre ces trois vieillards le grief de gouvernement personnel; cependant, il me semble que l'âge libère des ambitions basses, que la vie apporte aux vieillards une autorité concentrée, cette autorité que donne le désintéressement. Cependant c'est contre ces trois hommes qu'a été élevé le grief du pouvoir personnel.

Ces mots "pouvoir personnel" sont de ceux qui ont une sorte de pouvoir maléfique, comme il y en a beaucoup dans les assemblées.

Les hommes ne peuvent être gouvernés que par des personnes; les grenouilles de la fable étaient gouvernées par un soliveau, mais ce n'est là qu'une image.

Tout pouvoir exercé par des personnes n'est donc pas personnel ? Il y a des personnes qui gouvernent sans que leur gouvernement soit personnel ? A quel moment le pouvoir acquiert-il cette redoutable caractéristique d'être personnel ? D'abord, il me semble que le pouvoir ne peut être personnel que s'il est individuel. C'était la doctrine de Boissy d'Anglas devant la Convention "La monarchie, disait Boissy d'Anglas, se termine en pointe, la république s'achève en plateforme".

Qu'est ce que  
le pouvoir  
personnel ?

Pour être per-  
sonnel, le pou-  
voir doit être  
individuel. La  
doctrine de la  
Révolution

Cette métaphore amène à confier le pouvoir indivisément à des collèges et à donner le pouvoir exécutif, en France, à un Directoire, qui est un collège de 5 hommes.

Par conséquent, sous le Directoire, nous n'avons pas eu le pouvoir personnel, parce que c'était un pouvoir collégial. Seulement, ce régime se recommande-t-il par son expérience ? On est quelquefois injuste pour le Directoire, parce qu'il nous apparaît écrasé par des deux sommets de l'Histoire : la Convention et Napoléon. Mais tout de même ce n'est pas une bien belle époque ; nous y avons des coups d'Etat, coups de force, corruption généralisée, développement de la danse, du jeu, de la misère, régime anarchique, régime de désordre. On ne peut sortir de Paris qu'en caravane et accompagné de gens armés ; la forêt de Bondy est célèbre, on ne peut la traverser sans s'exposer à des attaques. C'est le régime où Talleyrand, subordonné de Barras, se rendant au ministère des Affaires Etrangères, où il était appelé par le Directoire, disait dans la voiture qui l'y conduisait avec des amis : "Je vais faire une fortune immense, une immense fortune, une fortune immense..."

Il y a dans cette époque, Barras, que son camarade Larevellière-Lepeaux appelle "le plus effronté des pourris". Par conséquent, un régime dictatorial sans pouvoir personnel, qui ne se recommande pas d'une façon particulière.

Parce que la Convention thermidorienne avait rigoureusement réalisé cette impersonnalité du pouvoir, il fallait que le coup de balancier de l'histoire jette la France de l'autre côté, et avec Bonaparte, nous avons le pouvoir personnel, qui d'ailleurs n'a rien de commun avec le gouvernement de M. Doumergue, comme on l'a dit très souvent.

La Révolution a fourni les démocraties de leurs principes, de leur sentimentalité, de leur terminologie. C'est le Consulat, avec des hommes comme Sieyès et Roederer, qui a trouvé les formules que démarquent les chefs d'aujourd'hui : Fuhrer, Duce.

"Délibérer est le fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul" (Roederer, au moment de l'élaboration de la grande loi administrative de Pluviose).

"La confiance doit venir d'en bas, le pouvoir doit venir d'en haut (formule de Sieyès; théorie de Mussolini et d'Hitler).

Par conséquent, nous avons le pouvoir personnel avec Napoléon et, après une interruption de 40 ans, le neveu, Louis Napoléon, fils de Louis, roi de Hollande, prétendra continuer son oncle, et nous avons

Le pouvoir personnel de Napoléon

L'horreur du pouvoir personnel

encore le pouvoir personnel.

Si on étudie le mécontentement qu'a causé Napoléon Ier chez les écrivains de son époque, chez les penseurs, chez les journalistes, on constate qu'on ne lui reproche, ni sa politique étrangère, ni sa politique militaire, on lui reproche d'avoir supprimé la liberté.

Cependant ces deux expériences de Napoléon Ier et Napoléon III pèsent très lourd sur nos doctrines, sur nos méthodes, sur notre mentalité, parce qu'il y a dans ces deux époques toute une série de fantômes, toute une procession de spectres, qui fournissent la langue politique.

On dit "Vous voulez recommencer le 18 brumaire", "On entend le tambour de brumaire", "Vous voulez recommencer le 2 décembre, les internements arbitraires, l'assassinat du duc d'Enghien, les commissions mixtes, les libertés meurtries, le bagne pour la pensée libre, Waterloo, Sedan, etc.. " Voilà tout ce qui se rattache à ces deux expériences du pouvoir personnel.

Cette horreur du pouvoir personnel a été connue par l'Assemblée nationale de 1871, elle a pris toutes sortes de précautions contre le retour possible de ce pouvoir personnel; elle a installé le régime parlementaire avec le président du Conseil et le président de la République, elle a institué un président de la République qui est, selon le mot du duc de Broglie, père de l'actuel académicien "ficelé comme un saucisson".

Le président des Etats-Unis

L'Amérique du Nord ignore toutes nos susceptibilités, nos rancunes, nos méfiances, elle a créé un trône présidentiel. Élu pour 4 ans, par le suffrage universel, en face d'une Chambre qui ne dure que 2 ans, le président des Etats-Unis dirige à son gré les destinées de son pays, avec les ministres qu'il choisit librement, qu'il renvoie librement, qu'il commande, qui sont ses agents personnels.

Lorsque Wilson est revenu d'Europe malade, ayant perdu la maîtrise de son esprit, après avoir vu combien le Sénat avait combattu l'édifice qu'il avait élevé, le sous-secrétaire d'Etat Lansing se permit de convoquer les autres ministres pour parler avec eux de la situation. Wilson l'ayant appris, le révoqua pour ce crime d'avoir essayé de transporter ailleurs que dans la présidence des Etats-Unis le centre du gouvernement.

On cite bien souvent ce mot, que l'on attribue au président Lincoln, lorsqu'il délibérait avec ses 7 sous-secrétaires d'Etat : "7 non, 1 oui, les oui l'emportent". Les oui l'emportaient, parce que c'était

lui qui avait dit le seul oui. Voilà l'essentiel du pouvoir personnel.

Au cours des récentes controverses au sujet des propositions de M. Doumergue, on a dit souvent que l'Amérique, qui est une grande république, ignore le droit de dissolution. Mais veut-on un président de la République égal au président des Etats-Unis, avec une élection par le suffrage universel pour 4 ans, en face d'une Chambre élue pour 2 ans, gouvernant avec des ministres, responsables devant lui seulement, et qui n'ont pas à entrer dans la Chambre ?

La Chambre durant deux ans, il n'y a pas besoin du droit de dissolution.

La république française est bicéphale, précisément pour éviter le pouvoir personnel; il y a une tête à l'Elysée, une tête à l'hôtel Matignon. Mais pour ces deux crânes, une seule matière cérébrale, répartie suivant des règles mystérieuses et qu'il est difficile de décrire avec une précision mathématique.

Tous les hommes, qui sont passés au pouvoir, se plaignent de la disproportion entre les responsabilités, les devoirs, les obligations, qui pèsent sur le gouvernement et les moyens qui sont mis à la disposition du gouvernement pour remplir ces devoirs. Il s'agit donc de faire quelque chose. Il y a quelques années, on pensait à faire porter l'effort sur le président de la République, c'est alors notamment que des hommes comme M. Charles Benoist ou d'autres, imaginèrent d'étendre le collège électoral du président de la République et d'y faire entrer notamment des membres des conseils généraux, des délégués des conseils municipaux.

Maintenant, comme nous aurons à le voir bientôt, l'effort porte sur le chef du gouvernement.

Faut-il fortifier le président de la République ou le président du Conseil ? On pensait au président du Conseil parce que cela paraissait plus démocratique, le président du Conseil étant responsable, le pouvoir devait aller où est la responsabilité.

Il faut rester hostile au pouvoir personnel dans le sens qu'il a eu sous les deux Empires; cela ne veut pas dire que nous devons avoir un gouvernement anonyme; dans tous les pays qui nous entourent, partout les gouvernements tendent à prendre un nom: en Pologne, Pilsudski; en Allemagne, Hitler; en Italie, Mussolini; en Turquie, Mustapha Kemal, Ahaturk; en Amérique, Roosevelt; au Portugal, Salazar. Par conséquent, le pouvoir personnel gagne de tous les côtés.

Ne permettons pas de dire que le souci de sta-

Le pouvoir personnel gagne de tous les côtés

bilité conduit fatallement à la monarchie, comme on l'a dit et que le désir de l'autorité conduit fatallement au fascisme; il s'agit de trouver un équilibre, il faut un pouvoir qui ait les moyens de gouverner, d'accomplir les fonctions qui lui sont confiées.

C'est dans ces conditions que M. Doumergue représentant les anciennes doctrines de M. Millerand, doctrines que M. Millerand a encore développées à la fin de janvier 1935 à la Société des Conférences, a demandé la réforme du droit de dissolution.

**La réforme du droit de dissolution. Conditions nécessaires pour qu'il puisse être exercé**

Quelle est la portée de cette réforme ? La loi constitutionnelle du 25 février 1875, dans son article 5, porte : "Le président de la République peut, sur l'avis conforme du Sénat, dissoudre la Chambre des députés avant l'expiration légale de son mandat". M. Doumergue demandait dans son projet la suppression de ces quelques mots "sur l'avis conforme du Sénat". Le président de la République pourrait dissoudre directement la Chambre sans l'avis préalable du Sénat.

Examinons la possibilité de cette réforme, qui a soulevé des passions et qui est dans une très large mesure la cause de la chute de M. Doumergue. Supposons réalisée cette suppression de l'autorisation préalable du Sénat, la dissolution semble facile et être un jouet, dont un homme pourrait disposer à son gré. Est-ce que nous allons voir l'instabilité parlementaire avec ce système succéder à l'instabilité gouvernementale, si bien, comme l'a dit un député, que nous verrons les électeurs dégoûtés par la satiéte d'exercer leurs devoirs électoraux ? Ce sont là des périls, à mon sens, imaginaires, des épouvantails fabriqués à plaisir.

**Les garanties qui existent actuellement, en dehors de l'intervention du Sénat, contre les abus du droit de dissolution**

**1<sup>o</sup> - collaboration du cabinet**

1<sup>o</sup>-- La collaboration du cabinet est nécessaire, le président du conseil ne peut pas seul demander la dissolution, il n'y a donc pas de pouvoir personnel. Il est pratiquement nécessaire que le président du conseil soit appuyé par le cabinet et que les décisions du cabinet soient unanimes. Le public ne doit pas connaître les dissensions au sein du cabinet, tout acte du président du conseil est un acte du cabinet. M. Doumergue a été obligé de renoncer un moment à cette règle de l'unanimité du cabinet, et il a fallu que le peuple soit informé que telle décision avait été prise à la majorité du cabinet. C'est M. Herriot, qui avait demandé cela.

Mais c'est là une exception: la demande de dissolution est par excellence un des actes, qui doivent émaner du cabinet comme tel, et si le président du conseil se séparait du cabinet, le président de la République refuserait la dissolution.

2<sup>e</sup>- Décision du chef de l'Etat

2<sup>e</sup>- Décision du chef de l'Etat. On a dit, au cours de ces récentes controverses, que le président du Conseil ne peut que proposer au président de la république de dissoudre et que si le président de la république acceptait, le président du conseil mettrait sa signature sur le décret de dissolution.

Nous touchons ici à un des points les plus délicats de la théorie parlementaire. Nous avons dit que les décisions émanent de deux têtes, mais personne ne soutiendra qu'une de ces deux têtes doive être vide et que lorsque le président signe, il fait un acte d'automate. Or le président de la République en signant le décret de dissolution est jeté dans la lutte politique; on a dit, on le sort de son rôle d'arbitre; or un arbitre doit prendre une solution et entre deux solutions opposées choisir une solution intermédiaire. On a dit aussi que prendre une décision c'est prendre une responsabilité et que le chef de l'Etat était irresponsable. Tout cela est incertain.

Le président de la république est irresponsable, ceci n'est pas une fiction. Mac Mahon, au moment des événements du 16 mai, a renvoyé Jules Simon, qu'il trouvait dans une voie dangereuse; on dit très souvent qu'il a renvoyé le ministère à propos de la publicité des séances des conseils municipaux et à propos du rétablissement de la compétence des jurys pour les délits de presse.

Tout ceci n'étaient que des apparences des signes de tendances profondes que le Maréchal Mac Mahon sentait, et il voyait la république marcher vers des choses que, lui, n'aimait pas: séparation des églises et de l'Etat, suppression des congrégations, impôts démagogiques, etc.. Il n'a pas commis un crime, il a voulu faire triompher une politique, qui était la sienne et il a été vaincu; cependant il est resté au pouvoir jusqu'au 23 janvier 1879. Il était d'ailleurs à la limite de ses forces et il profita de l'occasion, quand on lui demanda la révocation d'une dizaine de ses camarades, qui étaient à la tête de corps d'armée, pour s'en aller. Par conséquent, l'irresponsabilité du président de la République n'apparaît donc pas comme une fiction, mais comme une réalité.

Donc, la suppression de la dissolution avec assentiment du Sénat ne crée pas le pouvoir personnel, à cause de la décision nécessaire du président de la république, du contrôle du cabinet et du double contrôle du Sénat comme assemblée politique et comme Haute Cour de Justice.

3<sup>e</sup>- contrôle politique et

3<sup>e</sup>- Comme corps politique, le Sénat est permanent. Il est indissoluble en fait, il renverse les ministres

judiciaire du  
Sénat

il a renversé un ministère Tirard, un ministère Bourgeois, un ministère Briand, un ministère Tardieu; par conséquent le Sénat renverse les ministères; et si l'on dissout la Chambre sans le consentement du Sénat, le jour où l'on revient devant le Sénat, le Sénat vous renverse. C'est un contrôle extrêmement sérieux.

En outre, si on a fait la dissolution dans un esprit de fascisme, comme on l'a dit aujourd'hui, avec un esprit de coup d'Etat, si l'on a fait la dissolution contre la décision du Sénat, le Sénat, constitué en Haute Cour par la Chambre, condamnera; ce n'est donc pas un contrôle illusoire.

Le risque de l'  
opération

4° - Risque de l'opération. La dissolution est un acte infiniment désagréable pour ceux qui le subissent. Personne n'ose plus dire qu'un député est heureux de revenir devant ses électeurs; nous avons eu l'expérience de M. Bergery qui, ayant voulu se faire plébisciter par ses électeurs, a donné sa démission et n'a pas été réélu.

Sous la Restauration et la Monarchie de Juillet, 12 dissolutions; mais il n'y a que des gens riches à la Chambre, et l'élection ne coûte rien; il y a très peu d'électeurs, on ne fait à peu près pas de campagne; Dupin, pendant la période précédant le vote, part en Angleterre et est élu pendant son absence.

De plus, il n'y a pas d'indemnité accordée aux députés de cette époque, le mandat parlementaire est une charge, que certains considèrent comme extrêmement lourde; nous avons vu que Lamartine hésita longtemps avant de continuer son mandat, parce qu'il n'a pas les 10 ou 15.000 francs nécessaires pour son séjour à Paris.

Pierre Magne, député de Périgueux, part seul à Paris, sa fortune ne lui permettant pas d'emmener sa famille passer 6 mois à Paris pendant qu'il siège comme député. Sa correspondance avec sa femme nous donne d'intéressants détails sur la vie parlementaire de cette époque.

Aujourd'hui, le mandat parlementaire tend à devenir une carrière pour le plus grand nombre. D'autre part, les élections coûtent cher, une affiche revient à 5 à 6.000 francs, si l'on compte, outre l'imprimerie et le port, les frais de l'afficheur et ce qu'on est obligé de remettre dans chaque commune à celui qui se chargera de la répartition. Ajoutons les frais d'automobile, d'impression de bulletins, etc.. on est arrivé à des chiffres représentant la dot d'une jeune fille de bonne bourgeoisie.

M. Doumergue s'est indigné, parce que certains députés avaient dit qu'ils n'avaient pas encore amorti

leurs frais électoraux.

La question était différente sous la monarchie de juillet et la dissolution était possible et n'avait pas les mêmes répercussions.

Donc, toute dissolution provoque des mécontentements chez les dissous, et le risque de l'opération est que dans tous les cas le ministère sera renversé après la dissolution; aucun député ne sera reconnaissant à un gouvernement de l'avoir renvoyé devant les électeurs risquer d'être battu et ayant dépensé de quoi acheter une belle propriété.

D'autre part, il faut considérer l'Histoire; c'est une illusion parisienne, on croit quelquefois qu'il y a des mouvements profonds, mais ce n'est pas vrai, il n'y a jamais de raz de marée électoraux dans notre pays, ce sont toujours les mêmes qui reviennent. Panama, énorme scandale, n'a eu comme répercussion que quelques mutations de sièges. Wilson, gendre de Grévy, condamné par le tribunal correctionnel de la Seine, et acquitté par la Cour d'Appel dans un arrêt sévère qui constatait tous les faits, mais les trouvait insuffisamment qualifiés par la loi pénale, fut réélu, tant qu'il le voulut, par ses électeurs de Loches. Par conséquent, on voit tout le risque d'une pareille opération, et un gouvernement signerait sa condamnation dans la plupart des cas de dissolution.

A Paris, nous voyons des agitations, auxquelles nous attachons beaucoup d'importance, mais ces agitations n'arrivent pas très vite dans les campagnes, et les évènements du 6 février 1934, qui ont produit une si vive émotion à Paris, sont restés ignorés dans quelques petits pays.

#### 5° - Obligation d' élections pres- que immédiates

5° - Le délai pour les nouvelles élections. On présente le droit de dissolution comme un moyen commode pour le gouvernement de se débarrasser de la Chambre; mais ce n'est pas cela; en effet, dans les deux mois, il faut de nouvelles élections, par conséquent la dissolution n'est qu'un court délai pendant lequel le gouvernement sera sans Chambre;

6° - Le pouvoir de la housserie. Il y a à l'abus du droit de dissolution un frein, qui peut jouer dans certaines circonstances, c'est le pouvoir du budget, il faut que le gouvernement ait un budget, c'est pourquoi M. Doumergue a commis une faute de tactique en demandant le droit de reconduction du budget, parce qu'il paraissait dire : "Je dissoudrai quand il me plaira, et, si je n'ai pas de budget, je reconduirai le budget de l'année précédente". Il supprimait par là une des garanties traditionnelles du gouvernement parlementaire.

On pourrait en créer d'autres et voici quelques

#### Le pouvoir de la bourse

Garanties nouvelles qui pourraient être créées en cas de dissolution  
Elections avec un cabinet neutre.

unes auxquelles on a pensé :

1<sup>o</sup> - Elections avec un cabinet neutre. Les adversaires de la réforme Doumergue ont à plusieurs reprises tracé un tableau très poussé en noir d'ailleurs de l'action du gouvernement qui a procédé à la dissolution pendant la période qui précède les élections ; évidemment, pour faire ce tableau, on n'a, après avoir ajouté les moyens de diffusion modernes : cinéma, T.S.F., qu'à rappeler ce qui s'est passé au moment du 16 mai 1877. M. de Fourtou avait imaginé tout un ensemble de systèmes : révocation de préfets, sous-préfets, maires, adjoints, procureurs de la République, instructions sévères aux Parquets, poursuites de presse par centaines, condamnations par milliers. Gambetta condamné pour son discours contenant cette phrase : "il faudra que le président se soumette ou se démette".

Alors, certains comme M. Albert Bayet, ont demandé que le cabinet, qui a fait la dissolution, ne préside pas aux élections. M. Joseph Barthélémy n'est pas partisan de cette solution, bien qu'intéressante, parce qu'elle enlève beaucoup de clarté à la consultation. Il y a un conflit entre la Chambre et le gouvernement, le peuple est appelé à trancher ce conflit, que chacun se défende avec ses armes.

Il faut dire d'ailleurs que les armes du gouvernement sont singulièrement émoussées ; sous le Second Empire, on parle de la candidature officielle, le préfet fait marcher tous les fonctionnaires, les instituteurs, les contrôleurs des contributions, les percepteurs, etc.. Maintenant le préfet n'a plus aucune autorité sur les fonctionnaires, les fonctionnaires sont indisciplinés et s'ils ont de la discipline, c'est pour obéir à leurs syndicats.

Il suffit même bien souvent que le préfet recommande un candidat pour qu'un facteur ou un cantonnier marche contre les directions données par ce préfet.

On pourrait dire aujourd'hui que les élections doivent avoir lieu dans les 10 jours, au lieu d'avoir lieu dans les 2 mois, il y aurait là un avantage. M. de Fourtou a dit "Nous allons procéder d'abord à l'ajournement de la Chambre, puis après cet ajournement nous ferons la dissolution et nous aurons ainsi 3 mois pour préparer les élections. Il ne s'est pas aperçu que cela donnait un mois de plus également à l'opposition, et que ce mois a été mis à profit par Gambetta et ses amis républicains, qui ont soulevé le pays contre de Fourtou et Mac-Mahon.

3<sup>eme</sup> garantie, qui pourrait être donnée : fixa-

2-Fixation à une date rapprochée des nouvelles élections

3°-Fixation d'une durée minima de session, au lendemain de la dissolution

tion d'une durée minima de session au lendemain de la dissolution. Il y a, en effet, une lacune dans la constitution; les Chambres doivent se réunir dans les 10 jours qui suivent la clôture des opérations électorales; mais, à moins qu'on ne se trouve dans le 5ème mois après le second mardi de janvier, ce serait alors la session ordinaire, s'il y a par exemple une élection après une dissolution au mois de juillet, que la Chambre se réunisse de plein droit 10 jours après la clôture des opérations électorales, le gouvernement peut lui dire : "Vous êtes réunis, donc la constitution est satisfaite, maintenant je prononce la clôture". En effet, en dehors du délai de 5 mois, imposé pour la session ordinaire, le chef de l'Etat clôt toutes les autres sessions le jour où il lui plaît. On peut aussi imaginer que les Chambres ainsi réunies resteraient en fonctions, par exemple, pendant 3 mois ou 2 mois.

4°-Création d'une période d'indissolubilité

4°- Crédit d'une période d'indissolubilité .

La dissolution est un appel au peuple; quand le peuple s'est prononcé, une nouvelle dissolution paraîtrait comme un attentat contre la souveraineté populaire; il en serait de même d'une dissolution intervenant au lendemain des élections générales. La dissolution est un acte contre le Parlement, ce ne peut pas être un acte contre le peuple.

Ce fut d'ailleurs la faute commise par Charles X en 1830; il a prononcé la dissolution de la Chambre avant qu'elle se soit réunie. Pierre de La Gorce raconte au début de son livre sur Louis Philippe comment les députés, qui arrivaient de leur province en diligence, apprirent en route que la Chambre à laquelle ils avaient été élus et où ils n'avaient pas encore siégé était déjà dissoute.

On disait autrefois, et c'était une tradition du régime parlementaire : "dissolution sur dissolution ne vaut". Il n'y aurait pas d'inconvénient à ce que cette formule soit suivie. En termes juridiques, on pourrait dire que dans les 18 mois ou 2 ans, qui suivent une élection générale, soit à la suite d'un renouvellement régulier, soit à la suite de dissolution, il ne pourra pas y avoir de dissolution. M. Doumergue était partisan de cette idée et disait: dans l'amée qui suit le renouvellement général, la Chambre ne pourra être dissoute qu'avec l'autorisation préalable du Sénat.

Voici une modification demandée par le projet à l'art. 5 de la loi du 25 février 1875: "Le président de la République peut dissoudre la Chambre des Députés avant l'expiration légale de son mandat, au cours

de la 1ère année de ce mandat avec l'avis conforme du Sénat; au cours des années suivantes, le président de la république peut dissoudre la Chambre sans l'avis conforme du Sénat".

Ce texte est parfaitement acceptable et pourrait être voté, lorsque les conditions seront devenues plus favorables.

5°- Motivation du décret de dissolution

5°- On a demandé que le décret de dissolution soit motivé. Il y a des constitutions nouvelles, qui portent cette règle (voir recueil des constitutions de Delpech et Laferrière), la constitution de certains Dominions, par exemple.

Cette garantie n'a pas beaucoup d'importance, parce qu'il y a cinquante manières de traduire le motif et comme l'a dit l'ancienne formule latine, on peut exprimer de différentes manières "parce que votre nez m'a déplu". On pourrait donner par exemple comme motif: "attendu que la Chambre par son activité brouillonne ne sert pas les intérêts généraux du pays" ou bien "attendu que la Chambre ne paraît pas répondre aux voeux et aspirations de la nation, etc.."

6°- Interdiction de deux dissolutions pour le même motif

6°- On pourrait dire que la dissolution ne pourrait avoir lieu deux fois pour le même motif; c'est un peu encore un développement de l'axiome indiqué plus haut: "dissolution sur dissolution ne vaut".

A cette préoccupation répond l'intervalle constitutionnel entre deux dissolutions, que nous avons vu; il ne pourrait pas y avoir de dissolutions rapprochées de plus d'un an, c'est à cela que répondait la réforme vue tout à l'heure et dans une certaine mesure le texte de M. Doumergue; mais deux fois pour le même motif il faudrait supposer qu'il y a des motifs de dissolution précis; or nous avons vu plus haut que l'on peut rédiger les motifs de manière différente et au fond l'idée est la même.

7°- Détermination constitutionnelle des cas dans lesquels la dissolution pourrait être prononcée. Au cours des récentes controverses sur le droit de dissolution, un grand nombre de publicistes ont reconnu la nécessité d'assurer à la dissolution un fonctionnement réel et pratique; seulement, disent-ils, il faut éviter le pouvoir personnel, et pour ce motif, nous allons décider que la dissolution ne pourra avoir lieu que pour des motifs précisés par la constitution.

Certaines constitutions britanniques précisent que l'assemblée législative sera dissoute en cas de désaccord entre le gouvernement et les Chambres ou si le budget n'est pas voté à temps. De même, au cours des dernières controverses, certains ont demandé que la Chambre puisse être dissoute dans le cas où elle ne

saurait pas dégager dans son sein une majorité de gouvernement. Il y en a qui ont précisé que la Chambre pourrait être dissoute, si elle renversait un certain nombre de ministères dans un délai déterminé; par exemple, une Chambre qui renverserait 3 ministères en trois mois est une Chambre, qui doit pouvoir être dissoute puisqu'elle n'est pas capable de créer une majorité désirable. Or, nous avons vu, à un moment donné, plus de 3 ministères renversés en 3 mois..

Si on admet la dissolution, il faut l'admettre pour la sauvegarde des intérêts généraux du pays ou pour l'obéissance aux voeux de la nation; or de pareils motifs sont d'une élasticité indéfinie.

8° - La prolongation de la durée du mandat législatif; 4 ans au sentiment des élus, c'est peu, et on a pensé au mandat de 6 ans;

9° - Une institution assez curieuse, le référendum sur le principe de la dissolution. La question se pose ainsi : une Chambre correspond parfaitement aux voeux du pays, elle est dissoute, mais les mêmes députés sont réélus; par conséquent il y a une injustice à faire subir aux députés les fatigues et les dépenses d'une campagne électorale.

Certaines constitutions nouvelles ont imaginé ce système et on demande au peuple: voulez-vous que la Chambre soit dissoute ? Si le peuple dit oui, la Chambre est dissoute et les députés se représentent devant les électeurs.

10° - Certains ont imaginé un veto du Sénat, que le président de la République, sur l'initiative du président du Conseil, puisse dissoudre, mais que le Sénat puisse s'opposer à ce veto pendant un certain temps (par exemple 10 jours après la date de la publication du décret de dissolution). C'est beaucoup plus grave, parce que le Sénat serait obligé de prendre une attitude hostile au président de la République. Aujourd'hui, il demande l'autorisation de poursuivre, il prend ses responsabilités et c'est le Sénat qui va dissoudre; tandis que le président de la République prenant le décret, le Sénat peut arrêter le décret.

La plus grave objection, c'est qu'au fond, cette institution changerait assez peu l'état actuel des choses; par conséquent il est inutile de faire une réforme pour arriver au même point.

Ce système de garantie, qui existe à l'heure actuelle: concours du conseil des ministres, et du président de la république, contrôle politique du Sénat, etc.. tout cet ensemble de garanties suffit largement pour empêcher que le droit de dissolution ne serve d'instrument à un prétendu pouvoir personnel.

### Nature, effet, esprit de la dissolution

Depuis 60 ans qu'existe la République, les gouvernements avaient pris l'habitude de ne répondre aux menaces que les Chambres dirigeaient contre eux, que par la menace de leur propre démission. Par conséquent, M. Doumergue a fait entendre un langage nouveau, lorsqu'il a dit : "Si vous me mettez en minorité, je vous dissoudrai".

Depuis le 16 mai 1877, on n'avait pas entendu un tel langage, mais, précisément, pour s'affranchir de cette menace, la Chambre a renversé M. Doumergue. En effet, M. Doumergue n'est pas tombé sur un vote précis, mais parce que la Chambre ne le soutenait pas.

Après sa chute, le monde parlementaire a paru délivré du cauchemar de la dissolution, mais l'actuel président du conseil reprend, sans doute un peu plus timidement que M. Doumergue, le langage de son prédécesseur.

Le 11 décembre 1934, menacé d'une mise en minorité à propos de la législation sur le blé, M. Flandin a dit "que la Chambre choisisse, ou elle adoptera le projet, tel qu'il lui est présenté par la commission d'agriculture, ou elle se répandra en débats stériles et elle prendra la responsabilité d'aller devant le pays". Ce qui signifie, je demanderai la dissolution au Sénat. Il l'a d'ailleurs répété à la tribune de la Chambre encore ces jours-ci.

C'est là d'ailleurs un langage parfaitement conforme à la lettre et à l'esprit de la constitution et de nature à assurer la stabilité gouvernementale, parce que naturellement la dissolution peut être pour chaque député une catastrophe individuelle.

La dissolution, dit la doctrine de droit constitutionnel, est un arbitrage, la Chambre n'est pas le pouvoir, elle est un pouvoir, c'est déjà ce qu'avait dit Mirabeau "la Chambre n'est pas la Nation, elle est un pouvoir dans la Nation".

Si un conflit se dresse entre l'Exécutif et le Légititatif, une seule autorité a qualité pour trancher ce conflit, c'est la nation souveraine. La dissolution est donc essentiellement démocratique, elle est parente du référendum.

La dissolution comporte un risque, mais elle entraîne inéluctablement cette conséquence désagréable du risque de la non réélection. Il y a, en effet, toujours la campagne électorale et ses frais, qui sont considérables, les députés qui les exposent prétendent les répartir sur 4 ans; si donc on les renvoie au bout d'un an, ils se trouvent lésés.

De 1814 à 1848, il y eut en France 12 dissolutions mais nous avons vu que le mandat était gratuit et qu'en outre, il constituait une lourde charge, que de plus il n'y avait pas de campagne électorale au sens que ce mot a pris sous le suffrage universel (Maurice Reclus, dans son livre sur "Emile de Girardin, raconte comment son frère fut élu sans peine dans deux circonscriptions).

La démocratie et ses meurs ont donc apporté des obstacles à l'exercice de la prérogative gouvernementale, en effet, le gouvernement hésite avant de dissoudre, parce que si les députés ne sont pas réélus, celui qui aura prononcé la dissolution va trouver, dès la constitution de la nouvelle Chambre, des adversaires qui le mettront en minorité.

**L'autorisation sénatoriale**  
La constitution a créé un autre obstacle qui est la nécessité de l'autorisation sénatoriale préalable.

Il faut bien connaître la situation exceptionnelle dans laquelle on se trouvait lorsque fut votée la constitution de 1875.

Mac-Mahon avait été élu président de la République, le 24 mai 1873, en remplacement de M. Thiers. A ce moment-là, il devait exercer ses fonctions pour le temps que durerait l'Assemblée Nationale elle-même

Mais la loi du 20 novembre 1873, loi constitutionnelle, par laquelle l'Assemblée épuisait son propre pouvoir, décida que Mac-Mahon serait, quoi qu'il arrive, président de la République pour sept ans.

La constitution de 1875 créa donc le poste définitif de président de la République, mais, du moment où elle le créa, il était déjà pourvu de son premier titulaire, qui eut ainsi à faire connaître son avis sur la manière dont ses pouvoirs étaient aménagés.

Or, Mac-Mahon sent que la dissolution est essentielle mais pense en même temps qu'il n'osera pas la prononcer lui-même et tout seul, et il demande à s'appuyer sur le Sénat; c'est lui qui demande par conséquent l'autorisation sénatoriale, que l'on prétend souvent être une conquête des républicains.

"l'usage de ce droit de dissolution serait périlleux et j'hésiterais à l'exercer", dit Mac-Mahon. Il se sentait plus sûr avec une escorte de sénateurs.

Cette question de l'autorisation sénatoriale, qui fut l'œuvre de Mac-Mahon n'a pas été, à mon sens assez approfondie dans les débats récents sur la dissolution.

Au moment où la commission des Trente, réunie pour établir la constitution de 1875, voulait donner la dissolution au président de la république seul, "la commission, dit le rapporteur (Annales de l'As-

semblée Nationale, tome 36, page 304), n'admet pas l'intervention du Sénat dans l'exercice du droit de dissolution, elle a pensé que cette intervention était pleine de périls et qu'elle atténueraient la responsabilité ministérielle". C'est un texte décisif au point de vue historique.

C'est alors que Mac Mahon tint à répondre en personne aux préoccupations des commissaires et d'un certain nombre de députés, il le fait dans un message adressé à l'Assemblée Nationale : "l'usage de ce droit extrême serait périlleux et j'hésiterais moi-même à l'exercer si dans une circonstance critique, le pouvoir ne se sentait appuyé par le concours d'une assemblée modératrice".

Enfin, le 2 février 1875, Dufaure souligne que c'est bien à Mac-Mahon qu'est dû le maintien de l'autorisation sénatoriale.

"Nous voulons la lui accorder, à la condition que lui-même a indiquée", dit-il. C'est-à-dire qu'il se fasse autoriser par le Sénat.

Les républicains ont peut-être souhaité le concours du Sénat, c'est probable, mais c'est Mac-Mahon qui l'a demandé.

M. Edouard Herriot a dit : "j'ai cherché la dissolution dans les constitutions républicaines et je ne l'y ai pas trouvée". C'est vrai, mais quelles sont les constitutions républicaines, qui existaient en 1875 ? La république américaine existait : elle n'a pas le droit de dissolution, elle comprend un président de la république, élu par le peuple au suffrage à deux degrés, mais dans des conditions qui font que c'est comme s'il était élu directement. Ce président gouverne avec des ministres, qu'il choisit et qui dépendent de lui, il gouverne personnellement suivant ses propres idées, il est élu pour 4 ans, avec une Chambre des représentants, qui est élue pour deux ans.

Si on veut ce système dans la constitution française, qu'on le dise, mais qu'on ne le compare pas avec notre système constitutionnel.

Avant 1875, qu'avons nous eu ? La constitution de 1793, qui n'a jamais fonctionné; la constitution de l'An III, constitution directoriale dans laquelle on avait pensé à la dissolution, mais cette constitution n'est pas à recommander, elle a donné lieu à une série de désordres et a amené la constitution de l'An VIII avec un coup d'Etat.

Quant à la constitution de 1848, qui instituait un président élu par le peuple, en face d'une assemblée législative, elle se termine par un coup d'Etat.

Caractère démocratique et républicain de la dissolution

Par conséquent, nous n'avons pas de constitutions républiques, la démocratie est une institution toute récente dans l'histoire.

On aurait pu sans difficulté accorder cette suppression de l'autorisation sénatoriale, d'autant qu'en fait la constitution de 1875 n'existe plus, parce qu'à l'heure actuelle le Sénat, qui est appelé à donner l'autorisation au chef de l'Etat, n'est plus le Sénat de la constitution de 1875; en 1875 Mac-Mahon demandait à s'appuyer sur le Sénat, qui comprenait 75 sénateurs inamovibles, ce qui était considérable, et 225 sénateurs élus dans des conditions qui assuraient à cette assemblée un esprit conservateur; par conséquent on mettait cette assemblée en mesure de remplir son rôle de conseil de président de la République dans la dissolution.

En 1875, les sénateurs étaient élus par un collège électoral composé des députés, des conseillers généraux, des conseillers d'arrondissement, mais également par des délégués des conseils municipaux, à raison de 1 délégué par commune. Paris 1 délégué (qui fut Victor Hugo) et Villemonble 1 délégué.

Il en résultait que le Sénat représentait les campagnes, qui étaient alors conservatrices. Mais en 1884, on a supprimé les sénateurs inamovibles et on a changé tout le Sénat. En effet, lorsqu'il y avait 75 sénateurs inamovibles, ils étaient les modèles des parlementaires, on les considérait comme des personnages supérieurs. Maintenant le Sénat tend à prendre le même caractère que la Chambre des Députés.

Tocqueville a dit en pénétrant au Sénat américain qu'il avait eu l'impression qu'il se trouvait dans une assemblée de rois; si on va au Sénat français, on se trouve simplement devant une assemblée d'élus.

La constitution de 1875 a subi en 1884 une modification importante, qui fait que la machine ne fonctionne plus. Il faut l'adapter.

#### Retour en arrière

L'objet de cet enseignement est d'une telle actualité qu'il peut arriver que ce qu'a dit le professeur vieillit en moins d'une semaine ou dans le même délai, se trouve dépassé par les événements. C'est ainsi que les conditions d'avancement de la magistrature viennent d'être modifiées par un décret du 8 février 1935. Nous devons donc ouvrir une parenthèse.

Parmi les garanties, qui existent actuellement au sujet du recrutement de la magistrature, il existe deux commissions :

sion de présentation des magistrats

1<sup>o</sup> - commission de classement : les magistrats sont mis sur un tableau et ce n'est que par cette inscription qu'ils peuvent accéder au grade supérieur;

2<sup>o</sup> - commission de présentation, créée par le décret du 20 février 1934, c'est-à-dire dans les premiers jours du gouvernement Doumergue. D'après ce décret, une commission avait été instituée avec mission de présenter pour la nomination, à la plupart des postes de magistrats assis; une liste de 3 noms était établie parmi lesquels le pouvoir exécutif (Garde des Sceaux et Président de la République), choisissait le titulaire.

Cette commission, d'après le décret du 20 février 1934, était présidée par le premier président de la Cour de Cassation, composée de 2 conseillers à la Cour de Cassation, désignés par l'assemblée générale de cette Cour, et 2 magistrats du siège. Ces deux magistrats étaient : un premier président de cour d'appel, élu par le premier président, présidents de Chambres et conseillers et le président du tribunal de la Seine ou un vice-président du dit tribunal.

C'est cette institution, qui vient d'être modifiée par le décret du 8 février 1935; il maintient l'institution de cette commission, mais en ce qui concerne la composition, on distingue selon qu'il s'agit de pourvoir au poste de premier président et de président de Chambre à la Cour de Cassation, 2<sup>o</sup> de conseiller à la Cour de Cassation, 3<sup>o</sup> à l'un des autres postes de la magistrature.

1<sup>o</sup> - Il s'agit de désigner le premier président à la Cour de Cassation ou un président de Chambre à cette même cour. Dans ce cas, la commission est ainsi composée :

le premier président de la Cour de Cassation,  
membre de droit : président

un président de Chambre et deux conseillers de  
chacune des Chambres, à la Cour de Cassation,  
élus à l'assemblée générale de cette Cour

2<sup>o</sup> - S'il s'agit de pourvoir à un poste de conseiller à la Cour de Cassation, la commission de présentation se compose :

du premier président de la Cour de Cassation,  
membre de droit : président

de trois conseillers à la Cour de Cassation élus  
par cette cour

du premier président de la Cour d'Appel de Paris  
ou du président du tribunal civil de la Seine,  
siégeant, à tour de rôle, tous les deux ans

de deux premiers présidents de cours d'appel des

départements, élus par le premier président des Chambres et conseillers de Cour d'Appel

3° - S'il s'agit de pourvoir à un poste quelconque de la magistrature, la commission se compose, comme lorsqu'il s'agit de nommer un conseiller à la Cour de Cassation

et en outre d'un président du tribunal civil de 1<sup>ère</sup> classe, élu par l'ensemble des magistrats titulaires, composant les tribunaux de première instance.

Il y a par conséquent une marche nouvelle vers un système de cooptation.

La vénalité des offices de l'  
Ancien Régime

Puisque nous avons ouvert cette parenthèse, profitons-en pour recommander la lecture d'une étude de M. Pagès, professeur à la Sorbonne sur la vénalité des offices de l'ancien régime. C'est une étude très savante, un peu systématique, mais très intéressante; l'idée fondamentale est que la vénalité était une grande institution démocratique.

Dans cette étude, M. Pagès montre que la vénalité a été pour le peuple et la petite bourgeoisie de l'ancien régime un moyen de s'élever progressivement. On achetait un petit office dans une ville, puis on le revendait et on en achetait un plus important, on arrivait ainsi aux premiers postes de l'Etat. De sorte que la bourgeoisie s'est élevée par la vénalité, ce qui explique qu'à la fin de l'ancien régime, la noblesse était dépossédée de tous les postes directeurs et que c'était la bourgeoisie qui jugeait et administrait. Le roi se trouve dépouillé de l'administration véritable et de l'administration de la justice; il a essayé de créer à côté des offices des commissaires, c'est ainsi que les premiers présidents des cours souveraines ont toujours été des commissaires.

## RESTAURATION de l' AUTORITE

La restauration de l'autorité est à la mode. Elle est un article de tous les "plans" qui ont foisonné au cours de ces derniers mois. Elle est à la base du programme néo-socialiste. Elle inspire les dictatures. Nous n'avons pas l'intention d'étudier le problème dans toute son ampleur. Nous nous bornerons à deux aspects: 1<sup>o</sup> - Réorganisation de la présidence du Conseil; 2<sup>o</sup> - rétablissement de l'ordre dans la fonction publique.

### La présidence du Conseil

L'unité et l'homogénéité d'un gouvernement se symbolisent et se réalisent dans l'institution de la présidence du Conseil.

La présidence  
du Conseil L'ancien régime connut à plusieurs reprises le "principal ministre"; Sully en a rempli les fonctions; Richelieu, Mazarin, ont porté ce titre: M. Batifol, dans une communication à l'Académie des Sciences Morales, a décrit la conquête progressive de ce titre par Richelieu.

Il y avait à ce moment un premier, un deuxième, un troisième ministre, un quatrième, ceux-ci parlaient chacun leur tour, mais sans qu'il y ait aucune primauté dans cet ordre. Richelieu a fait admettre que le premier était "principal".

A partir de 1761, Louis XIV n'a plus voulu de ce titre de principal ministre. La dignité reparaît de 1718 à 1726 avec le cardinal Dubois, le duc d'Orléans et le duc de Bourbon. En 1787, avec Loménie de Brienne. Mais tous les ministres, en règle générale, dépendaient immédiatement du roi et travaillaient directement avec lui. L'ancien régime nous présente donc tantôt un premier, tantôt un principal ministre. Encore n'y en avait-il pas à toutes les époques. Dans tous les cas, aucun personnage ne correspondant à notre actuel président du Conseil.

Dès l'avènement du régime parlementaire, en 1814, la nécessité de la présidence du Conseil se fait sentir

C'est avec le régime parlementaire, en 1814, que nous voyons apparaître la fonction moderne et le titre de président du conseil.

Le premier de nos présidents du Conseil c'est

"Les Cours de Droit"

Talleyrand  
premier pré-  
sident du  
Conseil

Talleyrand (M. Lacour Gayet, Talleyrand, 4 vol. - V. aussi le dernier article qu'aït écrit M. Le Nôtre dans le journal "Le Temps").

Membre de l'ancienne noblesse, choyé par elle, Talleyrand était aussi l'objet des attentions royales à l'occasion de sa nomination épiscopale, il avait reçu de la reine un service de verres de table taillé dans le cristal de roche. Il négligea d'ouvrir les caisses que l'on trouva intactes, il y a quelques années, dans les greniers de l'évêché d'Autun. Tout cela ne l'empêcha pas de se rallier à la Révolution, d'accepter la constitution civile du clergé, de transmettre pour le sacre du premier évêque constitutionnel, la tradition des apôtres. Rentré dans la vie civile, il devient ministre du Directoire, sert Napoléon, Louis XVIII et la monarchie légitime, Louis Philippe et la monarchie de Juillet, qui le fait ambassadeur à Londres. Marié sous Napoléon, il devient heureusement veuf, "ce qui simplifie la situation", et enfin, peu après une retentissante communication à l'Académie des Sciences morales, il reçoit les derniers sacrements de l'abbé Dupanloup, futur évêque d'Orléans, auquel il adresse cette parole magnifique : "Souvenez vous, Monsieur, que je suis évêque".

Sous la  
Restauration

Talleyrand reçoit le titre de président du Conseil par ordonnance du 9 juillet 1815, L'institution existera, en fait et en droit, jusqu'à l'avènement du ministère Polignac, en août 1829. L'importance de l'institution apparaît tout de suite. Louis XVIII écrit à Decazes au mois de février 1821 (on sait que Louis XVIII, qui fut pourtant un grand roi, avait besoin de favoris, qui furent, tantôt le duc Decazes, tantôt Mme de Cayla), des billets dans lesquels il parle des affaires de l'Etat, il écrit entre autres : "Ce n'est pas le roi, qui est la clé de voûte, c'est le président du Conseil".

Le duc de Richelieu du 20 février 1820 au 14 décembre 1821 est président du Conseil sans portefeuille, comme Viviani, comme Poincaré, comme Doumergue, comme Pierre-Etienne Flandin. "Ainsi, explique-t-on, on était assuré qu'aucune affaire ne serait soustraite à sa surveillance et à son action légitime".

Au moment de sa formation, au mois de décembre 1821, le ministère de Villèle n'a pas de président du conseil en titre. Villèle en exerce les fonctions et reçoit le titre quelque temps après (4 septembre 1822).

Louis XVIII entendait ne pas être importuné par les ministres, qui seraient allés le trouver pour l'entretenir des affaires de leur département, pour se

décharger des détails, il crée le président du Conseil et il n'aura de rapports qu'avec lui. Mais en dehors de ces considérations de commodité personnelle, il sentait bien la nécessité de l'institution.

Quand Villèle se retire, il insiste pour que personne n'ait le titre. Cependant Martignac désigne ses collaborateurs au roi et il exerce en fait les attributions de président du Conseil.

Un malaise naît de cette situation contraire à la nature des choses et on cherche une solution (journal des Débats 12 juillet 1828). "On dit que les ministres voulant donner plus d'ensemble à leur action et d'unité à leurs actes ont proposé au roi d'appeler au conseil M. Lainé avec le titre de président du Conseil sans portefeuille et sans département"/ M. Lainé refusa pour motifs de santé.

Le ministère Polignac (8 août 1829) ne comprend de président, ni en fait ni en titre, parce que ce ministère était une réaction contre le régime parlementaire et que le régime parlementaire suppose essentiellement un chef, un président du Conseil. Ce fut le Garde des Sceaux, qui remplit les fonctions minima jusqu'au 18 novembre 1829, date à laquelle la présidence du Conseil fut rétablie au profit de Polignac. Seulement Polignac, soit par insuffisance, soit pour faire plaisir au roi, prit le titre et n'en exerça aucune des fonctions.

Sous la Monarchie de Juillet

Sous la monarchie de Juillet, l'institution a été également à éclipse: absence d'homogénéité du ministère, effacement de la présidence, soit par maladie, soit par défaut de caractère, Louis-Philippe favorisait ces éclipses, entendant être lui-même et seul le chef du ministère.

Le premier ministère du 11 août 1830 ne comportait aucune homogénéité et Louis-Philippe disait: "Ils auront beau faire, je mènerai mon fiacre".

Le duc de Broglie souligna l'illogisme de cette situation et déclara qu'il fallait un président du conseil; il ajouta : "Ce pourrait être Laffitte, mais si c'est Laffitte, je me retirerai". En effet, le 2 décembre 1830, Laffitte fut nommé président du conseil et Broglie se retira, Casimir Périer prend la place de Laffitte en gardant le même personnel et à raison de sa santé, il abandonne tout portefeuille et fut donc un président du conseil sans portefeuille. Il fut extrêmement énergique et conduisit son ministère avec brutalité. Lorsqu'un ministre parlait à la tribune et qu'il trouvait que ce ministre parlait mal, il le sifflait et le ministre descendait de la tribune.

Casimir Périer était tellement autoritaire que

lorsqu'il s'agit de nommer un président de la Chambre (sous la monarchie de Juillet, la Chambre nommait elle-même son président, mais sous la Restauration, elle présentait une liste de 5 candidats parmi lesquels le roi choisissait), il avait présenté un candidat, qui était Giraud de l'Ain, ce candidat n'eut qu'une voix de majorité, et Casimir Périer donna sa démission.

Broglie, Thiers, Molé, Guizot, furent de grands présidents du conseil. Mais Louis-Philippe n'aimait pas ce genre, il aimait le buste, c'est-à-dire à la tête de la présidence du conseil une personnalité représentative, mais sans autorité effective. C'est pourquoi la monarchie de Juillet se caractérise par des présidents du conseil, maréchaux ou généraux: Soult, Maison, le duc de Bassano, Gérard, Mortier.

Le duc de Bassano ne fut ministre que pendant 3 jours, ce qui désola ses créanciers, lesquels pensaient qu'ils pourraient saisir son traitement, ce qui n'eut pas lieu.

La constitution de 1875 est muette sur la présidence du Conseil, qu'elle considère comme une institution inséparable du régime parlementaire

La présidence  
du Conseil sous  
la III<sup>e</sup> répu-  
blique

En France, depuis la constitution de 1875, la primauté de la présidence du conseil, n'assure au président aucun avantage matériel, il a le même traitement que les autres ministres. Même jusqu'ici il n'y a pas de fonds secrets pour la présidence du conseil il y a des fonds secrets aux Affaires Etrangères, à l'Intérieur, à la Guerre. De sorte que si le président du conseil a besoin de fonds secrets, il faut qu'il demande à ses collègues; pratiquement c'est le ministre des Affaires Etrangères, qui a les fonds secrets les plus considérables.

En Angleterre, les ministres ne sont pas égaux, on sait cependant que le Lord Chancelier et l'avocat général ont un traitement plus important que celui du premier ministre.

La constitution de 1875 est absolument muette sur le président du conseil, le mot même n'y est pas; on en a conclu que l'institution de la présidence du conseil n'était pas constitutionnelle, et cette thèse trouvée un avocat en M. Poincaré lui-même" Le président du Conseil, a-t-il écrit dans la Revue des Deux Mondes du 15 octobre 1920, n'a pas été créé par la constitution, il est né de l'usage et un président de la république, qui voudrait se contenter de nommer des

ministres respecterait la lettre constitutionnelle, je ne lui conseillerais pas cette singularité, car il s'exposerait à être mis en cause dans les débats parlementaires, mais enfin le droit strict autoriserait la suppression du premier Ministre".

En réalité, lorsque M. Poincaré écrivait ces lignes, il exerçait sa rancune contre Clemenceau; M. Poincaré est d'ailleurs revenu à plusieurs reprises sur cette idée.

La constitution de 1875, on le sait, est essentiellement coutumière. Il lui suffit de quelques mots pour indiquer qu'elle adopte tout l'ensemble d'un système de gouvernement, déjà expérimenté en France, et que tous les membres de l'Assemblée Nationale connaissent bien. Elle introduit aussi tout le régime parlementaire avec toutes ses règles traditionnelles, par ces mots de l'article 6 de la loi du 25 février: "Les ministres sont solidiairement responsables devant les Chambres, de la politique générale du gouvernement et individuellement de leurs actes personnels". Elle introduit ainsi le régime parlementaire avec toutes ses institutions, y compris le président du conseil. La monarchie parlementaire a parfois essayé de se passer de président du conseil: mais le besoin s'en fit toujours sentir, il y eut des ministres qui exercèrent la fonction sans le titre; il y eut des ministres qui eurent le titre et n'exercèrent pas la fonction.

En 1873-1875, au moment où s'élabore la constitution, les survivants du régime parlementaire sont Guizot (qui ne mourut qu'en 1874), Thiers qui est au premier plan de la scène politique de 1871 à sa mort, au lendemain de la constitution de 1875. Albert de Broglie, l'homme du 16 mai; Victor de Broglie son père avait été ministre sous Louis-Philippe, par conséquent il connaissait le régime parlementaire. Tous ces hommes pensaient qu'il était inutile de parler de ce que l'Assemblée nationale connaissait, elle connaît Cavour et son rôle dans l'unification italienne; elle connaît le premier d'Angleterre, elle savait aussi que le régime parlementaire ne fonctionne normalement que s'il y a un homme, qui exerce le pouvoir avec une ferme autorité.

La constitution parle du Conseil des ministres; or il n'y a pas de conseil sans président.

C'est tout naturellement sans objection, ni observation que le premier ministère, constitué au moment de la mise en application de la loi constitutionnelle de 1875, eut un président du conseil, qui était Dufaure. Poincaré a dit d'ailleurs : "Du jour où a été admise l'irresponsabilité du président de la république

la présidence du conseil distincte et responsable s'imposait comme dans tous les pays de régime parlementaire" (Revue des Deux Mondes du 1er octobre 1921) et dans le tome 7 se rapportant en 1915 à ses mémoires, il raconte une visite : "Il me dit : "J'ai déjeuné ce matin avec Leygues et quelques hommes politiques, nous avons cherché qui serait, en cas de crise, le président du conseil possible, nous avons tous pensé à vous. N'y aurait-il pas moyen de cumuler les fonctions de président de la république et de chef du gouvernement ? " M. Poincaré répond : "je ne crois pas que ce soit très constitutionnel, mais j'abandonnerais volontiers les premières pour les secondes".

" Si le président de la république n'est que chef de l'Etat, il faut un président du conseil, qui soit chef du gouvernement; en dehors de là il n'y a que désordre et anarchie."

Dans sa conférence du 28 février 1935, sir John Simon a décrit ainsi la formation toute progressive, spontanée et coutumière de la Présidence du Conseil en Angleterre : "Jadis, lorsque les souverains britanniques dirigeaient effectivement les affaires de l'Etat, le roi choisissait un petit nombre de conseillers privés qu'il consultait plus spécialement, comme je l'ai dit tout à l'heure. L'idée d'avoir un premier ministre est venue beaucoup plus tard. En réalité, je crois même que notre expression "Prime minister" vient du français "premier ministre". On considère habituellement que Walpole a été le premier en date de nos "premiers ministres" en ce sens qu'il a été reconnu comme chef unique d'un gouvernement dont il gouvernait l'action et la politique. Cependant, notre droit écrit ignore tout autant l'expression "premier ministre" que le mot "cabinet britannique". Malgré cela, grâce à ces transformations silencieuses qui s'opèrent constamment dans nos institutions, la charge de premier ministre s'est créée peu à peu, avec ses fonctions inhérentes particulières; dont je vais maintenant m'efforcer de vous donner une idée. Ce qui précède vous explique pourquoi le premier ministre doit être titulaire d'un ministère déterminé. Le plus souvent, il est premier lord de la Trésorerie -portefeuille qui, aujourd'hui, ne comporte guère de fonctions spéciales, mais auquel est attaché un traitement, tandis que le premier ministre n'en reçoit pas à ce titre. Jusqu'à il y a environ 30 ans, personne, à la Chambre des communes, n'avait adressé la parole au premier ministre en faisant usage de ce vocable. Lorsque M. Gladstone était premier ministre, les questions qu'on lui posait au Parlement étaient

toujours adressées au "Premier lord de la Trésorerie".

Ordinairement, le premier ministre est le chef d'un des partis politiques de l'Etat, et choisit ses collègues au sein de ce parti. Toutefois, lorsque le gouvernement actuel, dit : "Gouvernement national", a été constitué, il y a plus de trois ans, sa composition a été décidée après consultation entre le premier ministre et les chefs des deux autres partis, qui s'unirent pour former le ministère. Néanmoins, même dans ce cas, ce fut le premier ministre qui exerça le droit constitutionnel de soumettre la liste entière au roi."

Position du président du Conseil dans le ministère: pourvu d'un portefeuille important, d'un portefeuille secondaire, d'aucun portefeuille

En France, le président du Conseil est, en général, un ministre pourvu d'un département ministériel, et à raison précisément du silence de la constitution, cette haute fonction a revêtu les aspects les plus divers; il y a eu deux présidents du Conseil, qui n'appartenaient pas au Parlement: le Général de Rochebœuf et M. Doumergue. Il y a eu des présidents du Conseil, qui s'attribuaient les portefeuilles les plus importants: Affaires Etrangères, Finances, Intérieur. Lorsque les problèmes capitaux sont ceux de la politique étrangère, le président du conseil prend le ministère des Affaires Etrangères (Poincaré). Lorsque ce sont les finances, qui deviennent les plus préoccupantes, le président du conseil prend le ministère des Finances (Poincaré). Lorsque c'est la politique intérieure qui domine, le président du conseil prend le ministère de l'Intérieur (Waldeck-Rousseau, Combes).

Mais il y en a d'autres, qui s'attribuent des portefeuilles considérés comme secondaires, afin d'être plus libres pour exercer la direction générale. Le type c'est le président du conseil Ministre de l'Agriculture (Méline, Tardieu).

D'autres prennent l'instruction publique, considéré comme ministère secondaire, on ne sait pourquoi; cependant des hommes comme Herriot s'en sont contents; Barthou a été président du Conseil étant ministre de l'Instruction Publique.

Il y a également eu un président du Conseil, qui était ministre du commerce, c'était M. Tirard; mais ceci se passait au moment de l'Exposition de 1889, et le ministre avait à recevoir et à représenter.

Il y a eu enfin, à l'exemple de l'Angleterre,

des présidents du Conseil sans portefeuille: Viviani, Poincaré, Doumergue; par conséquent extrême variété de la fonction de président du conseil.

Je compte, encore vivants à l'heure présente, (avril 1935), onze anciens présidents du conseil : Joseph Caillaux, Camille Chautemps; Edouard Daladier, Gaston Doumergue, Edouard Herriot, Pierre Laval, Alexandre Millerand, Paul Boncour, Albert Sarraut, Théodore Steeg, André Tardieu,.... Je ne crois pas en oublier. Je ne pense pas qu'on puisse en compter autant en Angleterre. J'ai entendu des étrangers envier notre pays d'être si riche en hommes qu'il y ait eu tant de personnalités en mesure d'être à la tête du gouvernement. A la différence de ce qui se passe en Angleterre et à raison de l'inorganisation des partis en France, ce n'est pas le chef de la majorité qui est appelé au gouvernement; c'est le personnage que l'on croit capable de rallier une majorité par des combinaisons diverses. C'est ce qui explique le nombre des anciens présidents du Conseil (à la même date, il y a 24 anciens ministres du Commerce, siégeant au Conseil supérieur de la Radio-diffusion).

#### Fonctions essentielles du président du Conseil dans le régime parlementaire

Ses fonctions essentielles sont, dans le régime parlementaire :

1<sup>o</sup>- Le président du conseil est chef du gouvernement;

2<sup>o</sup>- Dans la théorie véritable, traditionnelle classique du régime, le président du conseil est chef de la majorité.

Nous savons déjà que la constitution de 1875 est absolument muette sur le président du Conseil. Par conséquent ce ne sont pas les textes qui pourront nous éclairer sur le rôle du personnage.

Au contraire, plusieurs constitutions du lendemain de la guerre définissent le président du conseil et notamment la constitution prussienne, aujourd'hui morte, dans son article 46, fournit cette définition remarquable : "Le président fixe les lignes directrices de la politique du gouvernement et est responsable de ce chef devant le Landtag."

Nous trouvons cette définition dans les constitutions allemandes du lendemain de la guerre, constitution de Weimar et autres, parce qu'elles ont été rédigées par des professeurs. La constitution austro-hongroise avait été rédigée par Kelsen et Preuss.

Cela ne prouve pas d'ailleurs que les constitutions soient meilleures, les professeurs commentent les constitutions, ils en dégagent la doctrine juridique; mais on ne sait si ces professeurs étaient aptes à connaître la constitution, qui convient à un moment donné.

**1<sup>e</sup> - Le président du conseil chef des ministres**

C'est donc le président du conseil, qui est chargé de présider les délibérations des ministres, il préside donc le conseil de cabinet de façon indiscutable.

Préside-t-il le conseil des ministres? C'est une question, qui donne lieu à beaucoup de difficultés d'interprétation. M. Esmein après Pierre disait: "Le président de la république assiste aux délibérations des ministres, il ne les préside pas". Par conséquent, lorsque les ministres se réunissent à l'Elysée, c'est le président du conseil qui prédirerait les délibérations et le président de la république serait là comme le préfet est dans les conseils généraux, alors que c'est le président du conseil général qui préside.

On peut considérer que si c'est une vérité théorique, c'est une erreur pratique:

En effet, 1<sup>e</sup> - ce n'est pas le président du conseil qui, dans la forme, convoque le conseil des ministres. Bien au contraire, il est lui-même convoqué. Nous avons sous les yeux le télégramme officiel de convocation parti de l'Elysée adressé "A Monsieur le Président du Conseil, Messieurs les Ministres, Monsieur le Sous-Secrétaire d'Etat. Le conseil des ministres se réunira à l'Elysée le ... à .. heures".

2<sup>e</sup> - Tous les communiqués officiels portent: "les ministres se sont réunis à l'Elysée sous la présidence de M. Albert Lebrun". Cette mention de la présidence du conseil des ministres par le Chef de l'Etat est constante depuis les débuts du régime parlementaire, avec Louis XVIII.

En Angleterre, non seulement le roi n'assiste pas aux délibérations des ministres Sir John Simon, dans sa conférence du 28 février 1935, a rappelé la raison bien connue et tout à fait accidentelle de cette pratique : "Quand la reine Anne mourut et que Georges Ier monta sur le trône, le souverain britannique cessa de présider en personne les séances du cabinet. Et pourquoi? Pour une raison purement fortuite, mais absolument suffisante: Georges Ier ne savait pas l'anglais, et s'intéressait surtout au Hanovre. Voyez, Mesdames et Messieurs, à quel point cette circonstance imprévue est caractéristique du

développement presque inconscient de notre système constitutionnel! Grâce à elle, l'évolution du cabinet britannique a franchi une étape importante sur laquelle elle n'est jamais revenue. Depuis deux siècles, l'absence du souverain est devenue la règle, et c'est, naturellement, le premier ministre qui préside".

Mais au temps où le roi assistait aux réunions de ses ministres, il les présidait, précise en même temps Sir John Simon, "La reine Anne fut la dernière à présider régulièrement la réunion hebdomadaire de ses ministres (qui, à cette époque, c'est-à-dire au début du dix-huitième siècle, avait lieu traditionnellement le dimanche soir)"

Il en est ainsi en France. C'est le Chef de l'Etat qui préside. Evidemment, un rôle reste au président du Conseil.

Le président du Conseil chef du gouvernement, chef des ministres

C'est le président du conseil, qui indique les questions à traiter. Autrefois, il y avait une règle absurde, qui était que les ministres parlaient par ordre d'importance: le Garde des Sceaux, puis le ministre des Finances, le ministre de l'Intérieur, le ministre des Travaux Publics, ... ainsi, il y avait des ministres qui ne parlaient jamais.

M. Pierre-Etienne Flandin a décidé que désormais "il y aurait un ordre du jour du conseil des ministres. On parlera de certaines questions prévues à l'avance et chaque ministre intéressé pourra prendre la parole. Cette idée d'un "ordre du jour", correspond si exactement aux besoins élémentaires de la logique que l'on peut imaginer que M. Pierre-Etienne Flandin l'a trouvée tout seul. Cependant, il connaît tout particulièrement l'Angleterre où existe la pratique de l'ordre du jour ainsi que l'indiquait Sir John Simon dans sa conférence du 28 février. "Notre présente procédure est donc la suivante: un fonctionnaire investi d'une responsabilité particulièrement lourde et délicate, le secrétaire du cabinet, assiste à toutes les séances aux côtés du premier ministre. Avant la réunion du cabinet, il fait distribuer un ordre du jour approuvé par le premier ministre, ainsi que les documents confidentiels s'y rapportant".

Donc le président de la république préside le conseil des ministres et, dans une certaine mesure, il dirige les débats de ce conseil. Or le président de la République préside sans faire partie du conseil des ministres, et lorsque des décisions sont prises par un vote formel à la majorité, le président ne vote pas.

Mais ce n'est pas à ce rôle matériel que se borne le rôle du président du conseil. C'est lui qui repré-

sente la politique générale du gouvernement, c'est lui qui doit répondre aux interpellations les plus importantes, c'est lui qui parle au nom du gouvernement dans le pays. Donc, il est le chef du gouvernement, alors que le président de la République est le chef de l'Etat.

Dans la constitution de 1875, c'est du président du conseil que les ministres tiennent leur pouvoir. Lorsque le président de la République intervient pour dénouer une crise ministérielle, son rôle se borne, pratiquement, à désigner le président du Conseil. L'Etat sporadique des partis en France laisse à ce rôle une importance considérable. Par ce choix à des intervalles que nos mœurs politiques rendent rapprochés, le chef de l'Etat peut exercer une influence décisive sur les destinées du pays. - Nous n'avons pas, en France, deux partis fortement organisés, ayant à leur tête des chefs qui deviendraient presque automatiquement ministres lorsque l'un de ces partis triomphe. La matière parlementaire s'éparpille en une poussière de groupes et de sous-groupes. Dès lors, il est rare que des personnages soient réellement désignés au chef de l'Etat par les indications du pays ou par le voeu des Chambres. Notre histoire politique offre, d'autre part, cette situation paradoxale que le parti le plus nombreux dans la majorité républicaine, le parti radical, a été souvent dans l'impossibilité de fournir un président du Conseil des ministres. Le choix des ministres est donc loin d'être pour le Président de la République cet acte passif d'enregistrement, dépourvu de portée, que décrivent certains publicistes. Il peut arriver que plusieurs personnages soient indiqués pour prendre la tête du Gouvernement; il est rare qu'il y en ait un seul qui s'impose. Dès lors, dans certaines limites que lui tracent la loyauté politique, les possibilités parlementaires et le bon sens, il appelle qui il veut, il est le maître de l'heure. L'émotion qui précède une élection présidentielle n'est ni fausse, ni feinte. En appelant un homme, le Président de la République dit : cartel. S'il en appelle un autre, il dit : union nationale. Or, pendant son septennat, M. Doumergue a exercé seize fois cette prérogative.

L'irresponsabilité constitutionnelle du Président de la République ne l'empêche pas d'assumer devant la Nation, par la nomination des ministres, une lourde responsabilité morale.

En appelant Clemenceau, qui l'injuriait quotidiennement dans l'Homme Libre, M. Poincaré a pris une décision capitale pour les destinées de la guerre.

Lorsque M. Millerand a appelé M. Poincaré dont la présence à la tête du Gouvernement devait naturellement obscurcir l'Elysée, il a pris une décision personnelle, dont on peut mesurer les conséquences sur la situation intérieure, diplomatique et financière. On dit ce sont là des choses qu'il est difficile de contrôler et surtout de prouver que M. Doumergue ne doit pas être jugé seulement d'après les apparences extérieures de son sourire. Par deux fois, il aurait joué un rôle capital. Ce fut d'abord lorsque le franc menaçait de sombrer: il intima personnellement à M. Herriot l'ordre de partir. Ce fut ensuite lorsque M. Poincaré étant bien décidé à s'en aller, il l'empêcha de partir.

Le Chef de l'Etat règle ce que M. Reclus a appelé "le tirage du régime". Il surveille, contrôle, accélère ou retarde la carrière des hommes d'Etat. Il peut servir un homme en lui accordant le pouvoir; il peut aussi, en lui offrant le gouvernement, lui "casser les reins".

Mais si le Président de la République désigne le président du Conseil, c'est ce dernier qui, pratiquement, choisit ses collaborateurs. C'est la règle du parlementarisme anglais mise en lumière par sir John Simon, dans sa conférence du 28 février 1935 : "C'est le premier ministre qui, en soumettant au roi la liste de ses collaborateurs, indique quels sont ceux qui, dans son esprit, formeront le cabinet. Comme tous les membres du cabinet doivent avoir le titre de conseillers privés, si un nouveau ministre ne l'a pas encore il doit prêter le serment de conseiller privé en entrant dans le cabinet. C'est ce qui lui donne le droit au titre de "Très Honorable", et c'est par ce serment qu'il s'engage formellement à garder les secrets d'Etat".

Le président Grévy n'aimait pas Gambetta. Ses préjugés bourgeois, sa tenue de bâtonnier de Paris, s'offusquaient de l'apparent débraillé du grand tribunal; son goût classique était heurté par sa parole enflammée et souvent incorrecte; enfin, il était peut-être jaloux de sa situation du président de la Chambre et de la dictature occulte qu'on lui attribuait. Il recula tant qu'il le put le jour où il appellerait Gambetta à former le fameux "grand ministère" qu'attendait l'opinion. Lorsque ce jour fut venu et que Gambetta lui communiqua la liste de ses collaborateurs le président de la République s'écria : "C'est ça, votre grand ministère ! et Paul Bert aux cultes ! c'est complet." Paul Bert était connu en effet pour son anti-cléricalisme militant. Cette réserve purement

verbale une fois faite, Jules Grévy signa.

Cela ne veut pas dire évidemment que le Président de la République n'exerce jamais aucune influence sur le choix des ministres. Mais c'est une influence officieuse et qui reste dans la coulisse. En pratique, le président du Conseil constitue son ministère et le présente tout fait au Président de la République.

Il y a eu cependant une notable exception à cette pratique avec le ministère présidé par M. Georges Leygues en 1920. M. Alexandre Millerand, qui venait d'être élu président de la république, alors qu'il était lui-même président du Conseil, appela à cette présidence M. Georges Leygues à la condition qu'il ne changeât rien à la composition du ministère. M. Georges Leygues accepta cette condition, qui ne tarda pas d'ailleurs à lui peser, et il pensait à une refonte de son gouvernement lorsqu'il fut renversé, au moment de son départ pour Londres, sur l'interpellation de M. Bonnevay, qui refusait de voter "la confiance dans la nuit".

Pratiquement, le président du conseil révoque les ministres. Il y eut le cas de la révocation de M. Nail, qui était sous-secrétaire d'Etat à la marine et que M. Ribot débarqua en lui donnant un successeur; d'où l'expression "vous ne me ferez pas le même coup qu'à Nail". C'est grâce à cela aussi que Nail est devenu Gardes des Sceaux avec M. Clemenceau, qui lui a dit "Vous n'avez pas obtenu la justice, je vous la donne".

Dans ces conditions, le président du conseil incarne l'autorité gouvernementale.

Le "Matin" publia, il y a quelques années, un papier de Waldeck-Rousseau, disant qu'il s'était fait communiquer les discours que ses ministres devaient prononcer dans les provinces, et notamment le discours que M. Millerand devait faire à Limoges. Il faut d'ailleurs ajouter que M. Millerand nie le fait.

Le 28 Novembre 1924, M. Herriot a dit, en parlant de M. Raynaldi : "Mon ministre", par conséquent, cela suppose qu'on est le chef. En Angleterre, le Premier n'emploie pas d'expressions de ce genre, ce sont toujours les ministres du roi.

Le 3 mars 1932, M. de Chappelaine, qui était ministre des Colonies, interrogé sur la date de son interpellation, répondit : "C'est une affaire d'Etat et seul peut décider le président du Conseil". Par conséquent, on voit que le président du conseil est chef des ministres.

La présidence du conseil ne se borne pas à présider le conseil des ministres, elle a une autorité

plus effective. Dans le Reich allemand et même dans le Reich actuel, le Chancelier, jusqu'à la mort d'Hindenburg, était le seul ministre contresignant les décisions du chef de l'Etat. Il en est différemment en France; il est classique de dire que le président du conseil est "primus inter pares", le premier entre des égaux.

Est-ce toujours vrai? Si un ministre, avait dit à Clemenceau "Vous êtes mon collègue et mon égal", Clemenceau l'aurait révoqué sur le champ, attendu que Clemenceau comme beaucoup d'hommes d'Etat, avait le plus grand dédain pour toute cette vague humanité, qui était autour de lui. Il disait d'ailleurs qu'il prenait ses ministres n'importe comment.

Clemenceau était un chef, et il est certain aussi que les ministres de Poincaré ne se sont jamais considérés comme ses égaux.

Mission de coordination

Quelle est la mission découlant de ce devoir de réaliser la pensée gouvernementale? C'est l'obligation de veiller à la coordination de l'activité des divers départements ministériels. Ce rôle de direction n'est pas toujours complètement rempli. Au moment de l'incident Schnoebele, nous avons failli avoir la guerre: M. Schnoebele était un agent de police français que ses collègues allemands avaient convoqué sous prétexte de faire certaines constatations. Schnoebele, avec une imprudente bonne foi, accepta et, dès qu'il mit le pied sur le territoire allemand, il fut emprisonné sous prétexte qu'il était entré en Allemagne.

Le ministre des Affaires Etrangères, était Flourens, le ministre de la guerre André, le président du Conseil, Goblet, l'affaire fut menée par le président de la République Grévy et qui éteignit l'affaire en la traitant comme une affaire de mur mitoyen.

Dans cette affaire intéressant la politique étrangère, Flourens est passé tout à fait au second plan et c'est le président du conseil, qui était alors Goblet, ministre de l'Intérieur, qui mena les négociations avec le président de la République. C'est très bien, il faut que les chefs soient des chefs.

A l'inverse, Combes se désintéresse totalement de la politique étrangère; on ne pense pas alors au ministère des affaires étrangères, on ne songe qu'aux luttes intestines: application de la loi sur les congrégations, séparation des Eglises et de l'Etat, on ne s'aperçoit pas à ce moment que l'Allemagne se prépare et Delcassé, alors ministre, fait ce qu'il lui plaît; nous arrivons aux incidents de 1905, Guillaume II demande la révocation de Delcassé ou c'est la guerre (lire à ce sujet les mémoires de M. Paléologue).

Rouvier était alors président du conseil, il veut voir l'ambassadeur d'Allemagne, le Prince Radolin; l'ambassadeur lui dit en se retirant : "il est entendu que si vous portez atteinte à l'autorité du sultan, l'Allemagne sera derrière le sultan avec toutes ses forces". Evidemment c'était une menace de guerre et Rouvier fut trouvé pleurant.. et répétant : "M'avoir fait cela, à moi !".

Lorsque M. Poincaré était président du Conseil, même avec le Portefeuille des Finances, il recevait les ambassadeurs. Lorsque M. Von Hoesch allait au quai d'Orsay remettre une note à M. Briand, il se rendait rue de Rivoli remettre le double à M. Poincaré. Par conséquent, les négociations étaient conduites par M. Von Hoesch d'une part et de l'autre par M. Briand et M. Poincaré.

Le 10 avril 1931, une note dans les journaux apprenait que M. Laval, président du conseil, s'était rendu au quai d'Orsay pour s'entretenir avec M. Briand de la politique extérieure. C'était un peu extraordinaire dans la forme protocolaire, M. Laval aurait dû faire appeler M. Briand. Mais au fond le président du conseil remplissait sa fonction, en voulant être au courant des questions de politique étrangère, il était le chef d'un ministère solidaire, et il rendait hommage à l'autorité exceptionnelle de M. Briand.

Il s'agissait à ce moment de la question de l'Anschluss, de l'annexion de l'Autriche à l'Allemagne, et à ce moment les formes devenaient secondaires.

Au mois de novembre 1931, alors que M. Briand était au quai d'Orsay, M. Laval, président du Conseil, accomplit seul son grand voyage diplomatique en Amérique et il répond seul, sans même la présence du ministre des Affaires Etrangères, aux questions qui lui sont adressées à son retour.

En février 1935, M. Laval, ministre des affaires Etrangères, est allé à Londres avec le Président du Conseil; mais il est allé seul à Rome; il a été accompagné du Président du Conseil à Stresa.

Le président du conseil est donc bien le chef des ministres. A raison même de cette qualité, il est normal que le président du conseil soit pris dans la Chambre des députés, puisque la Chambre des députés est, suivant l'expression consacrée "l'arène où se dispute le pouvoir". Ce n'est pas la règle pour M. Laval, sénateur.

En Angleterre, depuis 1894, avec Salisbury, les premiers sont toujours membres de la Chambre des Communes.

Le président du Conseil devrait être le chef

de la majorité parlementaire - En outre de la coordination gouvernementale, il est une autre fonction que le président du Conseil, trop chargé par un département trop absorbant, ne peut pas exercer: c'est le leading des assemblées.

Dans la théorie constitutionnelle classique telle qu'elle nous est venue d'Angleterre, le président du Conseil est le chef de la majorité qui a triomphé aux élections; il est donc le personnage le plus important de cette majorité; assisté de son ministère qui est son état-major, il est constamment sur la brèche pour la tenir en haleine, maintenir sa cohésion et la mener ainsi aux victoires prochaines; étroitement solidaire de sa majorité, c'est lui qui la dirige, puisqu'il en est le chef; c'est de lui que dépendent en grande partie la tenue de la Chambre, la qualité et la fécondité du travail législatif.- Ce tableau d'école donnerait une idée fort inexakte du rôle du président du Conseil au cours de ces dernières années. Appuyé sur l'opinion publique, Clemenceau s'est imposé à une majorité qu'il n'aimait pas et dont il n'a pas souhaité le succès. Depuis le 16 novembre 1919 au 11 mai 1924, la plupart des présidents du Conseil n'ont pas été en complète sympathie avec la majorité issue des premières élections après la guerre. On a vu Aristide Briand passer de la présidence du Conseil à l'opposition contre la majorité qui l'avait appuyé. A peine avait-il quitté le pouvoir après la conférence de Cannes, qu'il prononçait, à Carcassonne, un vêtement discours contre le Bloc National qui l'avait soutenu et se préparaît ainsi à devenir le président du Conseil, ou tout au moins le ministre des Affaires Etrangères du Cartel des gauches, formation politique diamétralement opposée à la précédente.

Lorsque, dans son discours du 26 janvier 1924, M. Poincaré s'est déclaré solidaire de la majorité qui l'avait soutenu dans une passe difficile, cette déclaration fit l'effet d'un événement. Au lendemain des élections du 11 mai 1924, on est revenu, dans une large mesure, à la vérité constitutionnelle : M. Herriot, qui pouvait être justement regardé comme un des hommes les plus considérables parmi ceux qui avaient triomphé aux élections, est devenu président du Conseil. Mais la machine parlementaire a grincé encore, parce que le parti socialiste, élément très important de la majorité, n'a pas voulu accepter la responsabilité du pouvoir et a cru devoir se tenir dans la "politique de soutien" sans aller jusqu'à la collaboration. Le chef du parti socialiste, M. Léon Blum, a pris, sous le ministère Herriot, figure de leader de la majorité

en face du président du Conseil. Pendant la législature de 1919 à 1924, un seul président du Conseil a été véritablement le chef de sa majorité: c'était M. Alexandre Millerand. Mais absorbé par la direction de la politique extérieure, obligé à des déplacements continuels par la coutume des "conférences", de chefs de Gouvernement qui sévissait alors, il n'a pas pu exercer effectivement le leading de la majorité et celle-ci n'a pas pu prendre conscience d'elle-même.

Dans ces dernières années, c'est M. Tardieu qui, avec les trois cabinets d'union nationale qu'il a présidés (novembre 1929 - février 1930; mars-décembre 1930; février 1932 aux élections générales de mai 1932) s'est attaché à réaliser le plus clairement et le plus vigoureusement cette direction de la majorité parlementaire anticartelliste. Et c'est en tant que leader de cette majorité qu'à plusieurs reprises, il a parlé au pays au cours de la campagne électorale : "Résolu à ne pas prononcer un mot qui puisse aggraver les divisions entre républicains, proclamait-il dans son discours à la salle Bullier, je relèverai d'où qu'elles viennent et je relèverai avec force les attaques imméritées dont mes amis seront l'objet et je ferai, avec le concours de mes collègues du cabinet, connaître au pays les services qu'a rendus à des gouvernements de bonne volonté, une majorité fidèle".

Chef du Gouvernement et de la majorité, le président du Conseil a une tâche écrasante dont peu sont capables. Voici ce qu'en disait M. Tardieu à la séance du 27 mars 1930: "Aujourd'hui le président du Conseil est un homme à qui, à l'extérieur des Chambres, on demande de s'intéresser à mille et mille questions, qu'il s'agisse du blé, du vin, de la laine, etc.. Comment pourrait-il s'occuper à tête reposée de toutes ces questions quand il passe tout son temps sur les bancs des Chambres ? Quand un président du conseil prend la parole vingt-quatre fois dans la matinée à la Chambre et doit l'après-midi s'expliquer devant le Sénat, il ne lui reste pas grand temps. Il lui faut un sous-secrétaire d'Etat. C'est pourquoi, même si vous votez contre mes créations, je vous demande une exception en faveur du sous-secrétariat d'Etat de l'Economie nationale". L'opposition se rend compte que cette surcharge d'occupations doit amener un événement fatal. Bien des ministères meurent de la fatigue de leur chef. Aussi l'opposition s'évertue à le fatiguer.

### L'organisation de la présidence du Conseil

Pendant de longues années, à cette mission du président du conseil, mission de coordination des activités ministérielles, de direction de la politique générale du gouvernement n'a correspondu aucune organisation bureaucratique quelconque. Il n'y avait pas de services de la présidence du conseil; depuis la guerre, une rubrique a commencé d'apparaître au Journal Officiel "Présidence du Conseil, services d'Alsacé-Lorraine". Ces services sont encore rattachés à la présidence du Conseil.

Premiers essais  
d'organisation  
Deux chefs de  
Cabinet

Plusieurs tentatives ont été faites pour donner à la présidence du Conseil des instruments correspondant à ses devoirs.

1° - Secrétariat administratif, organes d'organisation et d'étude (1917) - Au cours de la guerre, M. Ribot organisa un secrétariat administratif de la présidence du Conseil. La direction en fut confiée à M. Germain-Martin, qui était alors professeur à la Faculté de droit de Montpellier, et qui, dans la suite, est devenu professeur à la Faculté de droit de Paris, membre de l'Institut, député de l'Hérault, sous-secrétaire d'Etat aux P.T.T. et plusieurs fois ministre des Finances. Cet organisme avait pour mission de documenter le président du Conseil sur tous les problèmes de nature à intéresser la politique générale du gouvernement.

Le gouvernement de M. Painlevé conserva cet organisme et même un décret du 15 septembre 1917 lui donna le titre de secrétariat général de la présidence du Conseil.

2° - L'organisation minima a consisté à créer deux chefs de Cabinet, un pour le département, dont le Président du Conseil était titulaire; l'autre pour la présidence du conseil. C'est ainsi qu'à la fin du ministère Poincaré 1922- 1924 et dans le ministère Poincaré de 1926, il y avait un chef de cabinet au ministère des affaires étrangères ou au ministère des finances et un autre à la présidence du Conseil.

3° - Un degré de plus a été atteint avec l'institution officielle, consacrée par une ouverture de crédits, d'un secrétariat général de la présidence du Conseil.

Cette institution a été créée au lendemain des élections du 11 mai 1925, au profit d'un ancien député, qui n'avait pas été réélu, et qui est depuis rentré dans la politique, M. Israël. Le secrétaire général avait une situation venant immédiatement après celle des sous-secrétaires d'Etat.

Institution d'  
un secrétariat  
général

Secrétariat administratif permanent

4° - La loi du 25 avril 1925 et les décrets des 2 mai et 29 septembre 1925 avaient créé un secrétariat administratif permanent de la présidence du conseil. Cet organisme n'a jamais fonctionné sur la base des doctrines constitutives, il reste embryonnaire avec 2 chefs de section et 5 attachés; il fut d'ailleurs supprimé sans avoir complètement fonctionné par le décret du 23 août 1926.

5° - Un sous-secrétariat organe de coordination  
Le ministère Clemenceau conserve le secrétariat mais en change l'organisation et le caractère. Un sous-secrétaire d'Etat du ministère de la guerre est chargé de préparer l'unité d'acte entre les ministres ou entre les alliés (décret du 21 novembre 1917).

Le ministère Millerand conserve cette institution confiée à M. Deibel dont les attributions sont déterminées par le décret du 30 janvier 1920.

L'institution est maintenue dans le ministère Briand (janvier 1921) avec quelque nuance.

Elle existe encore dans le ministère de M. Poincaré en 1922; mais le titulaire, M. Colrat, fut appelé au Ministère de la Justice et ne fut pas remplacé au sous-secrétariat à la présidence du Conseil.

L'institution subit une éclipse avec M. Herriot, qui par le décret du 14 juillet 1924 crée un secrétariat général en faveur d'un de ses collaborateurs, battu aux élections précédentes, M. Israël.

Le ministère Painlevé (avril 1925) ressuscite le sous-secrétariat avec ses traits antérieurs (décret du 2 mai). Un décret du 29 septembre 1925 lui assure une organisation bureaucratique, précisée, quant au personnel, par son arrêté du 2 octobre.

Pour donner l'exemple de l'économie, le ministère Poincaré de juillet 1926 supprima le sous-secrétariat et balaya même l'organisation administrative, cependant législativement consacrée par la loi de finances.

Le sous-secrétariat fut rétabli par M. Tardieu (novembre 1929) et définit ses attributions (décret du 7 novembre).

Le ministère Laval (janvier 1931) créa, au profit de M. Gignoux, un sous-secrétariat de la Présidence du Conseil et de l'Economie Nationale. L'organisation en fut définie par un décret du 11 octobre 1931.

Enfin l'institution fut supprimée par M. Doumergue qui avait d'autres plans.

Depuis quelques années, tous les cabinets ont eu un sous-secrétaire d'Etat à la présidence du conseil. M. Flandin a M. Perreau-Pradier, député comme lui du

département de l'Yonne, comme sous-secrétaire d'Etat à la présidence. Il est assez difficile d'ailleurs de définir les attributions de ce sous-secrétaire d'Etat; il assiste son chef, il le suit, il reçoit les délégations; il assiste aux inaugurations. Il a présidé à l'inauguration du nouveau funiculaire de Montmartre, on le voit.

**Le secrétariat  
du Cabinet en  
Angleterre**

Il existe en Angleterre un organisme, qui s'appelle le secrétariat du cabinet, à propos duquel un débat a été engagé devant la Chambre des Communes au sujet des crédits qu'il exigeait. Ces crédits se montaient à 3 millions de francs; le premier ministre a répondu que cet organisme est simplement chargé d'enregistrer les décisions du cabinet. M. Asquith a d'ailleurs répondu "qu'on ne coordonne pas sans empiéter et qu'ainsi le Premier ministre diminue les autres départements ministériels" (Westminster Gazette, 20 Juin 1926). Sir John Simon, dans sa conférence du 28 février 1935, a exposé le fonctionnement de l'institution, sans formuler de critique : "La création du poste de secrétaire du cabinet a entraîné la formation d'une organisation qui s'appelle le secrétariat du cabinet.

Il y a là une institution qui joue un rôle particulièrement important pour le bon fonctionnement du mécanisme gouvernemental anglais. Son chef actuel, qui est d'ailleurs le premier titulaire du poste, a ses journées (et parfois ses nuits) bien remplies, soit par ses fonctions mêmes de secrétaire du cabinet, soit en sa qualité de secrétaire du conseil de la défense nationale, soit par l'organisation du travail de ses collaborateurs, dont le nombre, à l'heure actuelle, ne dépasse pas une dizaine".

**5°- Manifestation de l'organisation de la présidence du conseil -** Pour que le président du conseil puisse exercer sa surveillance sur tous les ministères on doit l'affranchir de l'obligation de gérer lui-même un de ces départements et par conséquent il est président du conseil sans portefeuille.

L'idée est née de la Restauration. Le duc de Richelieu a pris la présidence du conseil sans portefeuille, afin de pouvoir consacrer toute son activité à son rôle de président.

L'expérience fut reprise au début de la guerre par le ministère Viviani, et en 1928 par M. Poincaré qui, dans le 5ème cabinet qu'il forma en novembre, prit la présidence sans portefeuille.

Cette présidence sans portefeuille a donné lieu à bien des difficultés et à des mécomptes pour ceux qui l'ont prise. L'autorité effective s'exerce dans un département ministériel, un ministre nomme un

**Présidence du  
Conseil sans  
portefeuille**

fonctionnaire, peut le révoquer, peut décorer, prendre des décisions. Or un président du conseil ne peut rien faire de tout cela, s'il n'a pas un portefeuille.

Quand M. Poincaré était président du conseil sans portefeuille et qu'il voulait la moindre chose, ne fut-ce que des fournitures de bureau, il lui fallait demander à ses collègues puisque lui-même n'avait pas de crédits. Il devait même demander un abri dans un coin du palais affecté à son collègue. Ceci peut amer-ner des frottements; à moins que le président du conseil soit un haut personnage.

Le premier ministre en Angleterre, il y a un Premier, qu'il ne faut pas confondre avec le lord président du Conseil, per-sonnage qui est très loin d'avoir l'importance que pourrait faire supposer ce titre et qui n'est que le président du Conseil privé.

Le premier ministre est pratiquement sans porte feuille, il prend souvent le titre de premier Lord de la Trésorerie. Or, la Trésorerie a un ministre, qui est chancelier de l'Echiquier. Par conséquent, le premier ministre est sans portefeuille. Il est vrai que ce n'est pas une règle, car en 1873 Gladstone est Chancelier de l'Echiquier; en 1885 et 1887, Salisbury est ministre des Affaires Etrangères; en 1934, Mac Donald est ministre des Affaires Etrangères.

Dans le ministère du 1er novembre 1931, Mac Donald est revenu simplement premier Lord de la Tresorerie et sir John Simon a les affaires Etrangères, avec M. Eden comme sous-secrétaire d'Etat.

Il serait opportun, dit-on, que le président du conseil n'assumât point la direction d'un département ministériel si important qu'il exige toute l'activité d'un homme; Méline systématiquement a pris le ministère de l'agriculture, mais l'usage s'est établi que le président du conseil prenne le ministère que les cir-constances rendent le plus important.

Inconvénients du cumul de la présidence du Conseil avec un ministère

Les inconvénients de cette pratique sont évidente de 1902 à 1905, Combes est président du conseil au ministère de l'Intérieur, il fait de la politique in-térieure au moment où cette politique intérieure absorbe toute l'activité gouvernementale et concentre toute l'attention des Chambres. Delcassé fait sa politique, qui est la politique d'isolement de l'Allemagne. Seulement cette politique étrangère est à faire sur une encaisse maritime et militaire; or Delcassé ne peut pas diriger l'armée et la Marine, et ces deux dépar-tements sont entre les mains du général André et de Camille Pelletan. Pelletan est adversaire des grosses unités, il ne voulait que de petites unités, c'est une opinion qui se défend; seulement, pendant son séjour

au ministère, il arrête les grosses unités, mais il n'a pas le temps de commencer les petites; finalement, la marine est dans un état tellement épouvantable que, lorsqu'on demande d'envoyer un cuirassé de Brest à Toulon, on est obligé de déclarer qu'il faut trois semaines pour le mettre en état.

C'est dans ces conditions que nous sommes arrivés à l'humiliation d'Agadir.

Au cours des hostilités, le président du conseil était Viviani, qui était président sans portefeuille; depuis la fin des hostilités, les présidents du conseil ont souvent pris la direction du ministère des Affaires Etrangères, jusqu'à ce que Briand demeure sans interruption au Quai d'Orsay, du 17 avril 1925 au 13 janvier 1932.

Laval, Tardieu, Herriot étaient ministres des affaires étrangères en étant présidents du conseil. A l'heure présente, M. Laval semble vouloir devenir un ministre des Affaires Etrangères quasi-permanent. Il ne paraît pas tenir à la présidence du conseil, fatidiquement instable.

Le cumul de la présidence du conseil avec le ministère des Affaires Etrangères entraîne un inconvenient assez grave. Il faut dire qu'il y a une espèce de snobisme démocratique; on veut être ministre des Affaires Etrangères parce que c'est la fonction qui a le plus d'éclat, commander aux ambassadeurs et aux hauts fonctionnaires représente le sommet des honneurs.

Un ministre de l'Intérieur, nommé Etienne, aujourd'hui disparu, fut un jour interpellé à la Chambre; il n'avait pas préparé sa réponse et ne sut que dire. Le président du conseil lui déclara alors : "Tu as bafouillé, je t'enlève l'Intérieur et je te mets à la guerre". Le ministre déclara qu'il était plus réluisant de commander à des généraux qu'à des préfets..

Il y a à cela un inconvenient: si le ministre des travaux publics n'a pas de travail technique à faire (il ne construit pas de ponts, etc..) on peut y mettre n'importe qui, tandis que le ministre des affaires étrangères a à faire un travail technique. En effet, lorsqu'un ambassadeur est dans son cabinet, il fait du travail technique de diplomatie, et les paroles qui lui échappent peuvent alors avoir des conséquences définitives. Il est très fâcheux que la personnalité à laquelle s'adresse, par exemple, l'ambassadeur d'Allemagne, soit à la fois ministre des Affaires Etrangères et président du Conseil; parce que s'il n'est que ministre des Affaires Etrangères, il peut se retrancher derrière l'avis du président du conseil; s'

Le cumul de la présidence du conseil avec le ministère des Affaires Etrangères

il est à la fois les deux, c'est dans la conversation qu'il prend une décision.

Les deux degrés sont préférables; il est préférable qu'un ministre des Affaires Etrangères soit contrôlé par le président du Conseil.

La chose s'est aggravée par l'habitude qu'ont prise les chefs de gouvernement et notamment les présidents du conseil de siéger dans les conférences internationales; ils sont là, ils parlent, ils ne peuvent être démentis par personne et ils engagent leur gouvernement.

#### f- Les réformes récentes dans la Présidence du Conseil

L'organisation actuelle de la présidence du Conseil

L'organisation de la présidence du conseil était un des articles du projet Doumergue, qui voulait en faire un article constitutionnel, alors que le président du conseil n'est même pas mentionné dans la constitution de 1875. Il voulait l'organiser de façon à ce qu'elle rendît le maximum.

Il a exprimé plusieurs fois ses préoccupations avant de les concrétiser dans un projet de révision. "En France, disait-il notamment dans son discours radiodiffusé du 24 septembre 1934, le chef du gouvernement, qu'on appelle le Président du Conseil, n'est qu'une fiction. Il n'est pas investi d'une autorité spéciale. La Constitution l'ignore et ne fait pas mention de lui; ce qui est un tort. En droit et en fait, il est un ministre comme les autres, ce qui ne lui donne pas une autorité suffisante pour être un arbitre entre ses collègues. Y a-t-il des remèdes à tout cela ? Oui certes. Je ne vous aurais pas dit le mal, s'il n'y avait pas de remèdes. Donnons aux gouvernements l'autorité dont ils ont tant besoin en attribuant d'abord à leur chef, par quelques mots insérés dans la Constitution, la qualité de Premier Ministre qu'il doit avoir".

Le 4 octobre, s'adressant encore et d'une façon plus solennelle et plus émue à la Nation française, par la voie de la T.S.F., il précisait encore sa pensée : "Vous savez déjà que j'attends d'une Présidence du Conseil bien organisée, avec, à sa tête, un Président reconnu par la Constitution, des possibilités d'action gouvernementale qui n'existent pas au jourd'hui.

Dans mon projet, la Présidence du conseil doit être dotée de services et d'un personnel sélectionné permanent et, surtout, peu nombreux, détaché des grandes administrations publiques. Grâce à ces services, le Président du Conseil pourra suivre attentivement

l'activité de chaque département ministériel et veiller à ce que l'un ne gêne pas l'autre, et qu'initiatives, travaux et efforts soient coordonnés en vue du bien général. A La Présidence du Conseil, en outre des services de la statistique générale et du secrétariat général du Conseil supérieur de la défense nationale, sera rattaché le Conseil national économique réorganisé".

Mais M. Doumergue a dû se retirer précisément devant l'opposition qu'avait soulevé ce projet de réforme constitutionnelle et surtout le projet d'aller à Versailles (V. Joseph Berthelemy, "Valeur de la liberté")

Cependant, on reconnaît qu'il y a quelque chose à faire dans les institutions et c'est ainsi que cette institution du président du conseil, que M. Doumergue voulait opérer par la voie de la révision constitutionnelle, le ministère de M. Flandin vient de la faire opérer par voie législative.

C'est là le premier point sur lequel il faut nous arrêter: la présidence du Conseil est aujourd'hui organisée par la loi de finances.

Théoriquement, la loi de finances est le texte qui, lorsqu'ont été votés les budgets de dépenses, autorise la perception des recettes par le gouvernement. C'est, au fond, l'ensemble de ces deux lois qui constitue, à proprement parler, le budget. Pratiquement, la loi de finances contient bien d'autres choses que l'autorisation de recettes. Elle est devenue un invraisemblable bric à brac, un capharnaum dans lequel on trouve les objets les plus hétéroclites; dans certaines lois de finances, on trouve une autorisation de congrégation, une réforme du conseil d'Etat, une organisation du gouvernement, une autorisation d'ouverture de maisons de jeu, etc..

Chaque année une loi autorise le gouvernement à percevoir les impôts et c'est cette loi qui comporte, outre cette autorisation, les réformes, etc.. qu'on désire faire passer rapidement.

Mais la loi de finances n'est valable que pour un an; par conséquent les dispositions autres que les dispositions financières insérées dans la loi de finances devraient également n'être valables que pour un an. Il n'en est rien; les dispositions autres que l'autorisation de percevoir les impôts comprennent des articles permanents. Pourquoi? Personne n'en sait rien.

C'est une procédure commode, très rapide, qui est évidemment anormale.

De plus, il n'y a pas d'examen de ces questions par la commission compétente, la commission de finances présente un rapport général sur lequel il y a rarement

La réforme de  
la présidence  
du Conseil par  
la loi de finan-  
ces

Inconvénients  
d'insérer dans  
la loi de finan-  
ces des dis-  
positions au-  
tres que des  
dispositions  
financières

un débat.

On avait fait passer dans la loi de finances une disposition modifiant une disposition traditionnelle du droit constitutionnel, d'après laquelle le Chef de l'Etat organise son ministère comme il lui plaît (c'était l'art. 120 de la loi de finances de 1920). Or, cette disposition, complètement improvisée et inconstitutionnelle, est inappliquée et inapplicable, ce qui est un désordre. Il faut peu de lois, mais que ces lois soient appliquées, si elles ne le sont pas, le régime se déconsidère.

Or, pendant un des innombrables ministères de 1926, avant l'arrivée de M. Poincaré, un ministère organise un ministre du Trésor et ce ministère est confié à M. Georges Bonnet, il dure 18 ou 24 jours, mais il n'y avait pas de crédits prévus pour ce ministère, de sorte que M. Georges Bonnet avait rempli ses fonctions gratuitement. Une fois le ministère tombé, on demande des crédits, M. Chéron, qui est rapporteur général du budget, dit: "tant que la loi existe il faut que la loi soit appliquée; or il n'y a pas de loi, il faut refuser tout crédit pour payer M. Bonnet". A ce moment, le ministère comprenait 24 membres, M. Chéron fut intransigeant.

Ce qui n'empêcha pas M. Chéron d'entrer dans un ministère Tardieu, composé de 30 membres. Donc tous les ministères ont violé la loi, par conséquent c'est une mauvaise méthode.

Cependant, tout n'est pas mauvais dans les dispositions de la loi de finances, notamment la loi de finances du 17 juillet 1900 comportant la suppression du privilège du silence pour l'administration; l'art. 65 de la loi de finances de 1905 oblige l'administration à communiquer leur dossier à tous les fonctionnaires avant de prendre contre eux une mesure quelconque de défaveur.

Au sujet de la réglementation des incompatibilités parlementaires (loi de finances de 1928), c'est une règle de droit constitutionnel, qui n'a rien de financier; le préfet de la Seine, le préfet de police, les premiers présidents et procureurs généraux des trois Cours siégeant à Paris (Cassation, Comptes, Appel), peuvent-ils encore être sénateurs ou députés ? Il faut trouver la réponse (négative) dans la loi de finances de 1928. Cette législation est très mal faite, parce que, sans que personne s'en soit aperçu, alors que par certains côtés on écartait les fonctionnaires de la Chambre, par un autre côté on les y faisait entrer.

Dans la loi organique du 30 novembre 1875, se

"Les Cours de Droit"

3, PLACE DE LA SORBONNE, 3

Source : BIU Cujas

U

Répétitions Ecrites et Orales

Reproduction interdite

Les missions temporaires

trouve cette règle que tout fonctionnaire nommé à une fonction, même compatible, doit donner sa démission. Par conséquent, un simple particulier, nommé professeur de l'enseignement supérieur, pouvait cumuler sa fonction, à condition d'aller se représenter devant ses électeurs; cette disposition n'a pas été reproduite par la loi de finances de 1928 et il en est résulté que des députés ont reçu des fonctions de l'enseignement supérieur et qu'ils n'ont jamais donné leur démission. Il y a là un silence de la loi, ce n'est pas un silence valable, puisque personne ne s'en est aperçu, que c'est seulement une interprétation de l'administration.

La loi de finances est donc une procédure rapide, mais elle a tous les inconvénients de l'improvisation.

Remarquons qu'il y a une logique dans tout ce désordre, c'est qu'une fois qu'une matière est entrée dans la loi de finances, elle est censée financière et par conséquent devient de la compétence de la loi de finances;

Par conséquent, la loi de finances de 1908 porte cette règle fâcheuse, à mon sens, que quand une mission temporaire a duré 6 mois, elle cesse d'être temporaire. Or, au lendemain des élections de 1924, il a été fait un abus des nominations de parlementaires à de grands postes; nous avons eu un ambassadeur à Berne, un ambassadeur au Quirinal, un Haut-Commissariat en Syrie, un Gouverneur général de l'Indochine, un résident du Maroc, qui étaient tous des parlementaires. Lorsqu'il est de l'intérêt supérieur du pays qu'un homme reste 7 mois dans une fonction, on doit pouvoir l'y laisser pendant ce temps. C'est une disposition de pure démagogie, d'autant mieux que par certains côtés on laisse aux fonctionnaires le bénéfice de leur fonction en les faisant avancer, alors qu'ils n'exercent pas; un petit fonctionnaire des finances, qui devient député, peut au bout de quelques années, s'il est battu, reprendre une fonction de trésorier-payeur général ..

Il semble qu'on agisse comme le font certains Etats de l'Amérique du Sud, où un soldat qui entre au gouvernement en sort général.

Nous avons vu ainsi M. Saint, qui était résident au Maroc, et, de l'avis de beaucoup de témoins, qui fut un excellent résident, obligé de quitter au bout de 6 mois son poste, parce qu'il avait été élu sénateur. M. de Jouvenel, après une mission de 6 mois, est obligé de rentrer. M. François-Poncet dut donner sa démission après 6 mois pour rester ambassadeur à Berlin.

Lorsque M. Laval veut faire modifier la règle

sur les compatibilités parlementaires, il s'adresse à la commission de finances, parce que la question a été une fois réglée par cette loi de finances. Cela va plus vite, mais ce n'est pas heureux.

Il faut voir également autre chose; lorsqu'il y a un conflit entre un particulier et l'administration au sujet de l'application d'une loi fiscale, soit devant le conseil de préfecture, devant le Conseil d'Etat ou devant un tribunal, l'administration de l'enregistrement prépare un article, le fait insérer dans la loi de finances, et tout est fini, le particulier ne peut plus rien réclamer.

La présidence du conseil est ainsi réglementée par la loi de finances du 24 décembre 1934, art. 23, au Journal officiel du 25.

Avant cet article, réglementant la présidence du Conseil, il y a dans cette même loi de finances un article concernant l'affectation au budget général de l'excédent du budget annexe de la caisse d'épargne; notre disposition est suivie d'un texte portant approbation de la convention du 19 septembre 1934 entre l'Etat et la caisse autonome d'amortissement. Ces textes sont très remarquables par le désordre et l'absence de logique.

L'art. 23 de la loi de finances du 24 décembre 1934 est ainsi conçu : "Le ministre, chargé de la présidence du conseil (on ne dit pas premier ministre, ni président du conseil) a sous sa direction les services administratifs de la présidence du conseil, la direction générale des services d'Alsace-Lorraine, le Secrétariat général du conseil supérieur de la Défense nationale, le conseil national économique le conseil national de la main-d'œuvre; les services de la statistique générale de la France.

D'autre part, le même journal officiel du 25 décembre promulgue une loi en date du 24 décembre approuvant la convention passée le 24 novembre 1934 entre l'Etat et l'Office des Biens et Intérêts privés, relativement à la renonciation au profit de l'Etat des droits que cet Office détient sur l'Hotel Matignon et au règlement de travaux nécessaires à l'installation des services de la présidence du Conseil "Achat de l'hôtel Matignon, versé par l'Etat à l'Office, 13.572.327 francs; en outre, frais d'installation ne pouvant pas dépasser 4 millions"

M. Léon Noël, ministre de France à Prague, est nommé directeur du Secrétariat général de la Présidence du Conseil. Le choix de cette personnalité est significatif de l'importance de la fonction. M. Léon Noël passe, à juste titre, pour un des fonctionnaires

les plus distingués de tous nos services publics. Il sort du Conseil d'Etat, dont son père lui-même était membre; il a été directeur de la sûreté générale, préfet de Strasbourg, ministre à Prague, où il a joué un rôle de tout premier plan ! Il est maintenant ambassadeur à Varsovie, en conservant son rôle à la présidence du Conseil. Il a rempli avec M. Laval les fonctions de secrétaire général du ministère des Affaires Etrangères. Il a assisté les ministres à la conférence de Stresa.

M. Perreau Pradier, député, est sous-secrétaire d'Etat à la présidence du Conseil. C'est une sorte de haut chef de cabinet, de classe exceptionnelle.

1<sup>e</sup>-Le président du conseil n'est pas un superministre

Il faut souligner deux points :

La crainte qui s'est manifestée au Sénat d'un superministère, et c'est pour cela que la loi de finances dit "ministre chargé de la présidence du Conseil". C'est au cours des débats au Sénat que le président du Conseil a demandé qu'il fût précisé que le président du conseil est un ministre et que par conséquent les autres ministres sont ses collègues et non ses subordonnés.

Les vieux républicains ont craint de voir un homme s'élever. M. Flandin a accepté, il a bien fait; c'est lui-même qui a suggéré cette formule, mais la réalité c'est que M. Flandin est un premier ministre; lorsqu'il débarque d'avion, un piqet lui rend les honneurs comme à un chef d'Etat.

Il y a une doctrine, qui a été introduite dans la loi par le Sénat, d'après laquelle il n'y a pas de super-ministre. Cependant, nous avons vu certains présidents du conseil considérer les ministres comme des espèces de subordonnés plutôt que comme des collègues, mais d'après la doctrine actuelle il n'est pas primus inter pares, mais un pair.

2<sup>e</sup>-Les bureaux de la présidence du Conseil ne sont pas une superadministration

2<sup>e</sup>- Il ne faut pas de super administration. Cette préoccupation de la super administration est apparue au Sénat le 20 décembre 1934, après le rapport de M. Maulion sur un discours de M. de Jouvenel. "Ce que nous voulons, a dit M. de Jouvenel, ce n'est pas affaiblir l'autorité du président du Conseil, nous voulons renforcer le pouvoir exécutif et non pas le pouvoir des bureaux".

Voilà la préoccupation et voici comment elle se traduit. Il ne doit pas y avoir un secrétaire général permanent à la présidence du conseil; il ne doit pas y avoir de hauts fonctionnaires formant l'état-major permanent du président du conseil, parce qu'alors on aurait une super administration, qui prétendrait gouverner le pays et qui, dans une certaine mesure,

annihileraient la responsabilité des ministres. D'autre part, le danger de la bureaucratie apparaît à un autre point de vue; si la présidence du conseil est apparue comme un agglomérate de bureaux, spécialisés suivant les divers départements ministériels, nous arrivons à un super ministère, qui prétendrait imposer ses vues aux ministres eux-mêmes.

Les ministres deviendraient alors des sortes d' excellences superflues, privées d'initiative, soumises à de puissants fonctionnaires, qui seraient les maires du palais gouvernemental et sur lesquels l'autorité du président du conseil ne pourrait pas s'exercer d'une façon utile, puisque tout de même le président du conseil n'a pas l'omniscience.

Dans le cas où il aurait l'omniscience, où il pourrait diriger son bureau de la Guerre, son bureau de la Marine, son bureau des colonies, etc.. il serait, en réalité, chargé ainsi de tous les ministères de son gouvernement, comme l'a été à plusieurs reprises M. Mussolini.

On voit donc le péril; mais alors nous n'allons avoir dans cette présidence du conseil que des passagers, donc discontinuité totale. Chaque fois qu'il y aura un nouveau président du conseil, tout sera à recommencer, il faudra reconstituer les services administratifs.

L'organisation des services administratifs de la présidence du conseil

La solution nous est donnée par un décret relatif à l'organisation des services administratifs de la présidence du conseil publié au Journal Officiel du 2 février 1935 et daté du 31 janvier.

"Sur rapport du président du conseil et du ministre des finances:

vu la loi de finances du 29 décembre 1882 et notamment l'art. 16 portant que l'organisation centrale de chaque ministère sera réglée par un décret rendu en forme de règlement d'administration publique et inséré au journal officiel et qu'aucune modification ne pourra être apportée que dans les mêmes formes et avec la même publicité;

Vu la loi de finances du 13 avril 1900, art. 35.

Vu la loi de finances du 25 février 1901, art. 55 du 30 mars 1902, art. 79

du 22 avril 1905, art. 43

Vu la loi du 18 octobre 1919, art. 9

Vu l'article 23 de la loi de finances du 24 décembre 1934:

le Conseil d'Etat .....

Art. 1 - Les services administratifs de la présidence du Conseil sont assurés :

1° - par des chargés de mission, dont le nombre

ne pourra dépasser 15 unités; l'un des chargés de mission peut recevoir le titre et exercer les fonctions de secrétaire général des services administratifs de la présidence du conseil.

Par conséquent, les services administratifs de la présidence du conseil ont à leur tête un chargé de mission, c'est-à-dire un fonctionnaire:

2<sup>e</sup> par le personnel titulaire composé de :

1 chef de bureau

1 sous-chef de bureau

2 rédacteurs

1 commis d'ordre et de comptabilité

4 huissiers du président, dont l'argentier

Art. 2- Indépendamment du personnel prévu à l'article précédent, il peut être employé dans les services administratifs de la présidence du conseil, suivant les besoins du service et dans les limites des crédits affectés à cette dépense, des agents auxiliaires temporaires.

Art. 3- Les chargés de mission sont choisis, soit parmi les fonctionnaires de l'Etat, notamment ceux appartenant aux grands corps de l'Etat: magistrature, armée, marine, aux corps techniques ou ceux appartenant aux administrations centrales des ministères ayant au moins grade de rédacteur, soit parmi des personnes étrangères à l'administration en raison de leur compétence particulière".

Il aurait été plus simple de dire que le président du conseil choisirait ses chargés de mission comme il lui plairait.

Dans le premier cas, "ils continuent à compter dans les cadres de leur administration d'origine et à y percevoir leur traitement et éventuellement leurs indemnités"; par conséquent, M. Léon Noël reçoit son traitement de ministre à Prague et son indemnité de poste.

"Ils peuvent, en outre, recevoir sur les crédits de la présidence du conseil une indemnité de mission, dans les limites qui seront fixées par un décret contresigné par le ministre des finances.

Art. 4 - Les chargés de mission et les fonctionnaires des services administratifs de la présidence du conseil sont nommés par arrêté du président du conseil.

Cette exception à la règle que les fonctionnaires sont nommés par le président de la République s'explique par cette idée que la présidence du Conseil ne doit comprendre que des agents personnels du président du Conseil.

La présidence du Conseil est installée à l'Hôtel

L'hôtel Matignon

Matignon, grande demeure chargée d'histoire; Construit sous l'ancien régime, il a appartenu à la famille princière de Monaco, à Monsieur de Talleyrand; sous la monarchie de Juillet, il fut habité par Mme Adélaïde, sœur de Louis-Philippe, qui a joué un grand rôle politique comme conseillère du roi.

En 1848, l'hôtel Matignon a été occupé par Cavaignac, au moment des journées de Juin, quand la commission exécutive de l'Assemblée nationale dut s'effacer devant lui pour réprimer les émeutes. Il fut occupé ensuite par Baroche, sous le Second Empire, en qualité de ministre d'Etat.

Postérieurement, l'hôtel Matignon appartint au Comte de Paris, grand-père de l'actuel comte de Paris; le 14 mai 1886, Marie-Amélie, fille du comte de Paris, épouse le duc de Bragance qui devait être roi de Portugal et mourir assassiné. Le Comte de Paris reçut dans les salons de l'hôtel Matignon avec un éclat inaccoutumé toutes les personnalités de la noblesse française, le corps diplomatique, et il se conduisit sous la république comme un héritier présomptif. Cette réception du 14 mai 1886 produisit une telle émotion qu'il en résulta l'exil des princes.

Ensuite, l'hôtel Matignon appartint à la famille de Galliéra, qui a légué le musée Galliéra. M. Galliéra, homme original, habitait d'ailleurs la loge du concierge, et il était professeur dans une institution de jeunes filles.

Galliéra donne cet hôtel à l'Etat austro-hongrois, qui y installe une ambassade. Cette ambassade est confisquée au début de la guerre. Après la guerre, l'empire austro-hongrois est disloqué, il n'y a plus qu'une légation d'Autriche et une légation de Hongrie, et l'hôtel Matignon est entre les mains de l'Office des Biens et Intérêts privés, qui y installe les tribunaux arbitraux mixtes. Ces tribunaux d'ailleurs existent toujours.

Le président du conseil a donc son palais, qui n'est pas une simple maison, comme le 15 Downing Street, où siège le premier ministre anglais; il s'agit d'un véritable palais.

L'institution de la présidence du Conseil aura toujours eu pour résultat de sauvegarder cet ensemble architectural, complété par un beau parc, le tout laissé dans un lamentable abandon depuis le départ de l'ambassadeur de l'Empire Austro-hongrois.

Les réformes récentes accentuent, soulignent, aggravent le bicéphalisme gouvernemental. La République parlementaire est donc un gouvernement à deux têtes: le président de la République, chef de l'Etat;

le président du Conseil, chef du Gouvernement. Notre pays est un duumvirat avec pouvoir mutuel d'empêcher. L'harmonie est nécessaire entre les deux chefs. Le conflit est fréquent: il y a eu conflit entre Thiers et Dufaure, entre Mac-Mahon et Jules Simon, entre Casimir Périer et Charles Dupuy, Gambetta notifia à Jules Grévy l'interdiction de communiquer directement avec les ministres. Waldeck-Rousseau fut le chef sous Loubet, Clemenceau fut le chef sous Fallières. Il y eut conflit entre Poincaré et Clemenceau, au moment du traité de Versailles, entre Millerand et Briand au moment des négociations de Cannes.

La balance semble maintenant fortement pencher vers le président du Conseil. On disait autrefois: le président de la République est chef de l'Etat. A lui, le faste, la représentation; la réalité du pouvoir au président du conseil. Mais si nous accentuons ce bicéphalisme en faisant un président du conseil, qui joue un rôle de coordination, d'unification et aussi de représentation, que laissons-nous au président de la République ?

L'accès du palais de l'Elysée manque de majesté, avec sa verrière et son escalier intérieur d'aspect bourgeois; au contraire, l'hôtel Matignon est un palais avec un escalier majestueux. Le président du Conseil peut dire: "J'habite, donc je suis". Il peut même ajouter: "J'habite un beau palais, donc je suis un personnage considérable".

Il y a quelques années, on voulait renforcer le pouvoir exécutif en renforçant le chef de l'Etat, aujourd'hui on renforce le président du conseil. L'art. 23 de la loi du 24 décembre 1934 dit: "Il a sous sa direction les services administratifs de la présidence du conseil, la direction générale des services d'Alsace-Lorraine, etc..."

D'après ce texte, on fait du président du conseil le chef des services en marge des conseils qui touchent à tout. On donne au président du conseil des apparences de pouvoir, mais on ne lui donne pas la réalité du pouvoir. Mais même en logeant somptueusement le président du conseil, on n'est pas sûr d'obtenir un Clemenceau, un Cavour ou un Poincaré.

Si le président du conseil veut s'occuper de la politique étrangère du pays, il ne faudra pas oublier qu'il y a un ministre des Affaires Etrangères, et il deviendrait ainsi un second président de la République qui attendrait qu'on vienne lui porter des nouvelles ou bien il irait dans les ministères..

Les moyens d'action du président du Conseil.  
L'automatique interministériel. Répondant à une

Les fonctions  
du président  
du conseil

interview, d'un journaliste (Paris-Soir, 4 avril 1935) M. Pierre Etienne Flandin désigna comme son premier moyen d'action le téléphone automatique interministériel: "L'automatique interministériel ! Il me met en communication directe, sur des lignes secrètes, avec tous les ministres et tous les grands chefs de service. Il a, du reste, son semblable sur le bureau de tous mes collègues. C'est l'instrument de gouvernement que je considère comme le plus efficace".

Les comités restreints de ministres intéressés - Le président du conseil exerce évidemment son action par sa présidence des conseils de cabinet et par sa participation au Conseil des Ministres. Mais, depuis la présidence de M. Pierre-Etienne Flandin, a été inaugurée la pratique très intéressante des "comités" Ces formations sont créées au fur et à mesure des besoins. Jusqu'ici il y en a trois: le comité interministériel de l'Economie Nationale, le Haut Comité militaire, le Haut comité méditerranéen, Ces formations réunissent, sous la présidence du président du conseil non seulement des ministres mais encore de très hauts fonctionnaires. Ainsi dans le haut comité militaire, de grands chefs, comme le maréchal Pétain, vice-président du Conseil supérieur de la guerre, siègent à côté des ministres de la défense nationale (guerre, marine, air). Le Haut Comité méditerranéen, créé par décision du conseil des ministres, composé du président du conseil et des ministres des Affaires Etrangères, de la Guerre et de la Marine. Les autres ministres de la Défense Nationale (Ministre de l'Air, ministre des Colonies) ne font pas partie de droit de ce haut comité. Ils pourront être convoqués, ajoute un communiqué officieux (20 février 1935) ainsi que les autres membres du Cabinet, d'ailleurs, toutes les fois que le Haut Comité aura à examiner un problème intéressant plus particulièrement leur département ministériel. A ce comité peuvent être appelés, à titre consultatif, le gouverneur général de l'Algérie, et les résidents en Tunisie et au Maroc. Le haut comité est chargé de coordonner l'étude et la solution des questions communes à l'Algérie, la Tunisie, le Maroc et les Etats du Levant. Dans le même esprit, la commission interministérielle des affaires musulmanes a été rattachée à la présidence du Conseil. Enfin, un Secrétariat permanent du Comité Méditerranéen, dont le titulaire assistera avec voix consultative aux séances du comité, sera installé à demeure auprès du président du Conseil . C'est à lui qu'incombera le soin de préparer l'ordre du jour des réunions, de recueillir la documentation, de veiller à l'exécution des

décisions prises, de renseigner le chef du gouvernement sur l'opportunité de convoquer le comité en dehors de la session régulière. Le comité répond à la nécessité de faire face rapidement aux difficultés politiques et économiques de l'Afrique du Nord en adoptant, sur certains points précis et communs aux trois gouvernements, une politique commune. Enfin, observe M. Maurice Reclus, "Le comité méditerranéen du point de vue constitutionnel résout élégamment par son avènement la question si souvent controversée de la création d'un ministère de l'Afrique du Nord ou d'un ministère de la France d'outre mer. Il permet, en temps de déflation budgétaire, d'atteindre à moindre frais le but qui aurait été fixé aux activités du premier, il épargne par ailleurs les susceptibilités qu'avait engendrées en Afrique du Nord l'essai du second, tout en donnant aux intérêts français d'outre-Méditerranée la certitude qu'ils seront compris et défendus". On voit, en somme, que le comité méditerranéen est un moyen, pour le chef du gouvernement, d'exercer une action salutaire à la grandeur française.

On aura une idée du Haut comité de l'Economie Nationale par l'examen de la séance qu'il a tenue le 4 mars 1935. Assistaient à cette réunion, sous la présidence de M. Pierre Etienne Flandin, MM. Edouard Herriot, ministre d'Etat; Marcel Régnier, ministre de l'Intérieur; Germain Martin, ministre des finances; Marchandieu, ministre du commerce; Roy, ministre des travaux publics; Jacquier, ministre du travail; William Bertrand, ministre de la marine marchande; Coulondre, ministre plénipotentiaire, représentant le ministre des affaires étrangères; Guinand, secrétaire général du ministère de la guerre, représentant le ministre de la guerre.

Le comité a examiné et adopté le projet de loi tendant à l'organisation et à l'assainissement des marchés de la viande et du lait. Il sera soumis au prochain conseil des ministres avant d'être déposé sur le bureau des Chambres.

Le ministre du commerce a fait adopter l'accord provisoire sur les échanges commerciaux et agricoles conclus avec l'Allemagne comme conséquence du retour de la Sarre dans le territoire douanier du Reich.

Le ministre du commerce a entretenu le comité des négociations commerciales en cours avec l'Espagne.

A une autre réunion, le ministre de la marine marchande a fait adopter par le comité un projet de loi et un projet de décret relatifs à la protection de la pêche maritime et de l'industrie de la conserve. Ces projets seront soumis au prochain conseil des ministres.

M. Germain-Martin et Cassez ont rendu compte au conseil de l'application de la loi relative à l'assainissement du marché du vin. Il a été décidé qu'un crédit de 20 millions à valoir sur le montant des prêts du Crédit agricole serait affecté aux régions de production de grands crus. Sur le rapport de M. Piétri, au nom du haut comité militaire, et de M. Marchandeau, le conseil a procédé à un premier examen de la situation des mines et de l'industrie du plomb et du zinc. Enfin, le comité a mis à l'étude la question des bois métropolitains et coloniaux.

On remarquera 1<sup>o</sup> - que ces comités sont articulés les uns sur les autres: ainsi M. Piétri porte devant le comité de l'Economie Nationale des propositions du Haut comité militaire; 2<sup>o</sup> - que ces comités préparent en somme les décisions du Conseil des ministres. L'autorité glisse de plus en plus du président de la République au président du Conseil.

Les réceptions - Le président du Conseil reçoit un grand nombre de visites, soit individuelles, soit en délégations. M. Pierre-Etienne Flandin aurait compté, d'après l'interview déjà cité, cent cinquante personnes en un seul jour.

Le président du Conseil est comme un surministre des Affaires Etrangères. M. Pierre Etienne Flandin accompagne le ministre des affaires étrangères à Londres, à Stresa. Après Stresa, alors que M. Pierre Laval était encore retenu à Genève par le Conseil de la Société des Nations, M. Pierre Etienne Flandin provoque un conseil des ministres pour le mettre au courant de la situation internationale. Voilà donc une séance du conseil des ministres consacrée aux affaires étrangères en l'absence du ministre des affaires étrangères.

Les journaux du 19 avril 1935 inséraient un communiqué officiel portant "à la fin de l'après-midi d'hier, M. Pierre Laval, ministre des Affaires étrangères, qui était rentré à Paris à 17 h 10, s'est rendu à la présidence du Conseil, où il a eu un long entretien avec M. P-E. Flandin, à qui il a rendu compte des négociations de Genève qui ont abouti au vote unanime, par le conseil de la S.D.N., de la motion anglo-italo-française condamnant le réarmement du Reich. Le conseil des ministres qui se tient ce matin à l'Elysée, sous la présidence de M. Albert Lebrun, sera, dans sa plus grande partie, consacré à l'examen de la situation internationale et des pourparlers diplomatiques en cours".

Gependant, M. Pierre-Etienne Flandin insiste pour déclarer "Je ne suis pas et ne veux pas être un superministre. Je ne veux pas non plus être considéré

comme une juridiction d'appel." Lorsqu'on me présente un rapport quelconque, je réponds : "L'avez-vous présenté au ministre compétent ?" .. Non ! mon rôle consiste à déterminer les directives générales du gouvernement et à résoudre les divergences d'opinion qui peuvent surgir entre les ministres.. Le président du Conseil joue les rôles d'animateur et de coordonnateur".

Entre le président du conseil et le ministre des Affaires Etrangères les adversaires du gouvernement insinuent qu'il y aurait quelque rivalité. Des anecdotes courent. En réalité, il y a cordiale et confiante collaboration.

Voici un exemple d'arbitrage du président du Conseil. On sait que l'Indochine est encombrée de son riz. Une formation d'exportateurs avait trouvé le placement d'une quantité importante de cette denrée en Allemagne. Mais l'Allemagne ne la laissait entrer qu'à la condition de pouvoir exporter en France une valeur correspondante au riz acheté en films cinématographiques vierges. Aussitôt, le ministre du commerce oppose son veto, quelqu'il n'y ait en France qu'une industrie de films à impressionner, la firme Kodak, juridiquement française, pratiquement américaine. On en appelle au ministre des colonies, qui naturellement prend la défense de l'Indo-Chine. Arbitrage du président du conseil : les films allemands n'entreront pas, donc le riz restera en Indo-Chine, où le malaise s'accentuera. Chaque fois que l'Etat intervient, c'est pour mal faire. Mais ceci est une autre histoire.

En somme, l'organisation de la présidence du conseil paraît bien adaptée aux circonstances présentes. Si on pouvait lui faire un reproche, ce serait au sujet de sa rigidité relative en contradiction avec la précieuse souplesse de la constitution de 1875.

Certains des réformateurs récents ont cru peut-être qu'ils imitaient l'Angleterre en voulant donner à la présidence du Conseil la stabilité constitutionnelle ou tout au moins législative et une existence officielle. S'ils avaient pu commettre cette erreur, ils auraient été bien détrongrés par la conférence que Sir John Simon a dormée à Paris, le 28 février 1935, sous les auspices du Temps. Il résulte en effet des déclarations du secrétaire d'Etat aux affaires étrangères de Grande Bretagne : 1<sup>e</sup>- que le droit écrit ignore complètement la fonction et jusqu'au nom de Prime Minister; 2<sup>e</sup> que cette expression est très

probablement inspirée de l'expression française Premier ministre; 3° - que la fonction de premier ministre est ignorée à ce point par le droit écrit qu'aucun traitement n'est affecté à cette fonction et que, pour pouvoir être rémunéré, celui qui la remplit doit prendre le titre à peu près nu de premier lord de la Trésorerie, auquel un traitement est attaché; 4° - qu'il y a à peine trente ans que le vocable de premier ministre est employé oralement à la Chambre des Communes. Les questions posées à Gladstone étaient adressées au "premier lord de la Trésorerie".

Tous ces traits se rattachent il est vrai, aux caractères fondamentaux des institutions anglaises: 1° - l'absence ou la rareté des textes écrits, compensées par une tradition vivace, s'appuyant sur la raison, le loyalisme, le patriotisme; 2° - l'illogisme; 3° - Le bon sens.

Devons nous, de ce côté du canal, multiplier les dispositions écrites ? M. Maurice Reclus se le demande: "Le droit écrit, chez nous, ne manque point. Nous avons mis, dans des formules, toute notre logique. Craignons que notre logique ne cesse d'être féconde à partir du moment où nous l'avons formulée (Temps du 2 mars 1935).

Notre charte fondamentale laissait au personnage chargé de constituer le ministère une entière liberté pour prendre le ministère de son choix.

On sait que, selon les circonstances, les présidents du conseil ont choisi, soit les affaires étrangères, soit le ministère de l'Intérieur, soit même le commerce, au moment de l'exposition de 1900, et les finances comme en 1926, lorsque Poincaré prit le pouvoir et arrêta la chute du franc. Nous avons vu aussi que certains, comme Viviani et Poincaré, ont été des présidents du conseil sans portefeuille, lorsque la nécessité s'en faisait sentir. Mais maintenant nous avons un système fixe et légal, appuyé sur une organisation de services, sur une installation matérielle et des dépenses en somme assez considérables. Autant que quelque chose est fixe en démocratie, la règle nouvelle est que le président du conseil est sans portefeuille. C'est une modification de la constitution plus grave qu'on ne pourrait être tenté de le croire au premier abord.

#### L'ordre dans la fonction publique

Qu'est-ce qu'un fonctionnaire ?

Un fonctionnaire est l'individu qui, moyennant une rémunération, donne à l'Etat, en vue du fonctionnement des services publics, la plus grande partie,

sinon la totalité, de son activité.

### § 1 - Nombre des agents des services publics

**Nombre des agents des services publics** C'est un des lieux communs des partisans de la réforme administrative et c'est aussi un des lieux communs de la littérature électorale de déplorer l'augmentation du nombre des agents publics et de réclamer la compression des effectifs.

Dans une conférence du 27 janvier 1933, M.Tardieu déplorait la folle multiplication des emplois, qui, depuis 1914, a fait surgir 200.000 postes de plus. Cette conférence avait pour titre "Où en sommes-nous?" elle a été reproduite dans "Gringoire", le 17 février 1933.

Ces chiffres sont-ils exacts et dans quelle mesure ?

C'est un problème plus délicat qu'on ne le pense d'une façon générale. Nous pouvons, en réalité, être renseignés d'abord par les réponses des ministres aux questions écrites par quelques études doctrinales et aussi par quelques rapports parlementaires. Mais il faut reconnaître que ces statistiques sont singulièrement insuffisantes et ne donnent pas de renseignements bien exacts.

M. Perroux, professeur à la Faculté de droit de Lyon, a publié un livre intitulé : "Les traitements des fonctionnaires en France" et il a cherché quel est le nombre des fonctionnaires. Il ajoute : "notre information statistique touchant les fonctions publiques est indigne d'un grand Etat". Notre doyen, M. Allix, a donné à ce livre une préface où on lit : "Aucun document officiel ne permet de connaître avec certitude l'effectif de nos personnels civils et sa répartition entre les diverses échelles de traitement. Ce n'est qu'au prix de laborieuses et ingrates recherches de sondages et de recoulements, qu'on parvient à dégager des approximations plausibles". Par conséquent nous devons nous contenter d'approximations.

En 1901, on comptait dans le personnel civil de l'Etat, des départements et des communes 644.694 personnes;

En 1906, (à l'exclusion des chemins de fer de l'Etat, qui comptent 16.200 cheminots) on comptait 626.253 personnes (résultats statistiques du recensement de 1921, tome 1, page 156).

au 1er janvier 1913, il y avait un total de 1.076.792 agents (y compris les 159.644 militaires de carrière), (l'état des fonctions publiques au 1er janvier 1913, document annexé au budget de 1914);

Le 1er janvier 1914, le total des agents de l'Etat, y compris les employés de chemins de fer, s'élevait à 617.750, parmi lesquels nous comptons 152.293 militaires de carrière.

Le 1er juillet 1914, il y avait 543.271 agents civils de l'Etat.

A partir de 1921 un nouvel élément intervient, parce qu'il faut tenir compte dans les statistiques du personnel d'Alsace et de Lorraine. D'après les évaluations de M. Rivet, il y avait un total de 1.007.835 agents publics de l'Etat des départements et des communes.

Le rapport de M. Bokanowski évaluait les seuls agents civils de l'Etat au 1er janvier 1921 à 732.926

M. Rivet, au contraire, les évaluait à 761.000 en 1926; on observait donc un fléchissement d'après l'estimation de M. Rivet sur la base du recensement.

Pour 1927, quelques désaccords dans les statistiques relatives aux chiffres des agents de l'Etat 688.000 pour M. Rivet, et d'après la réponse du ministre à la question du nombre des fonctionnaires, 701.171 se décomposant en : 547.148 fonctionnaires civils et 154.023 militaires de carrière.

Les chiffres de 1931 oscillent de 930.000 à 950.000 pour l'ensemble des agents publics.

Les agents civils seraient 710.000

M. Piétri, ministre du budget, écrit à ce moment (27 novembre 1931) à M. Lamouroux, rapporteur général du budget, que le nombre des agents civils de l'Etat est de 715.000.

Le 24 Mars 1932, M. Flandin au Sénat adopte le chiffre de 715.000.

Il faut ajouter à ce chiffre 154.000 militaires de carrière, et les agents de la police d'Etat, qu'on avait alors l'intention de créer.

En 1931, le nombre total des personnes, civiles et militaires, rétribuées par l'Etat est en conséquence de 870.000. Ces chiffres ont d'ailleurs été contestés par la Fédération générale des fonctionnaires, qui indique que, en 1931, le nombre des agents civils de l'Etat est de 535.000 et non pas 715.000; ce dernier chiffre englobant, d'après la fédération, 180.000 officiers, sous-officiers, gendarmes et gardes mobiles.

En 1932, les statistiques sont également fluctuantes; les derniers documents sont une réponse à une question écrite du ministre du budget à M. Castagnéz, député (Journal officiel 17 septembre 1933, page 3737). Il y aurait un total de 835.000 agents se décomposant en 511.041 fonctionnaires civils, 135.000

agents divers et 190.349 fonctionnaires militaires.

Le 12 janvier 1935, une question écrite de M. Maxence Bibié, député, recevait cette réponse du ministre que le nombre des fonctionnaires était de 841.781; par conséquent, il y avait encore une légère différence.

Dans l'exposé des motifs du projet Chéron en 1933 n° 1261, on citait le chiffre de 858.000.

Dans le rapport de M. Henri Roy, à l'occasion du 12ème provisoire de mars 1933, on donne le chiffre de 861.698.

Nous n'avons donc que des chiffres approximatifs; mais nous pouvons constater que le total des agents publics est passé de 625.000 en 1906 à 915.000 en 1926 et 940.000 en 1931; et vraisemblablement plus d'un million en 1933.

Dans ce nombre, les agents de l'Etat interviennent pour le plus grand nombre, puisqu'ils sont passés de 465.000 en 1914 à 547.000 en 1927 et 650.000 en 1932, sans les agents des chemins de fer. Avec les agents des chemins de fer, 543.000 en 1914, 688.000 en 1927, 850.000 en 1933.

En tenant compte du rattachement de l'Alsace-Lorraine, dont le total représente 5% du nombre total des fonctionnaires, on peut considérer que l'augmentation du nombre des fonctionnaires est considérable.

Mais ce qui est plus impressionnant, c'est l'augmentation des fonctions nouvelles, que l'Etat a assumées et qui explique ce gonflement.

D'après les statistiques générales, pour les différents départements ministériels, on remarque que le personnel des services fondamentaux de l'Etat, en dehors de l'armée et des finances, n'a presque pas bougé.

Intérieur : 1800 agents en 1914, 5500 en 1931; il faut d'ailleurs corriger ces chiffres par le fait qu'il faut ajouter les 300 curés rétribués d'Alsace Lorraine.

Pour la Justice, les chiffres indiqués sont à peu près identiques: (14.500 agents).

Affaires Etrangères: 1100 en 1914, 1200 en 1931:

Commerce: 550 en 1914, 700 en 1931

Agriculture: 8400 en 1914, 11.000 en 1931

Instruction Publique, les chiffres sont restés à peu près inchangés 148.000 en 1914, 156.000 en 1931

Ce qui a augmenté ce sont les services fiscaux, industriels et sociaux.

Le personnel des finances est passé de 70.000 à 80.000 et même si on tient compte des ouvriers des manufactures de l'Etat, à 98.000;

La guerre a amené la création de services nouveaux

L'accroissement du nombre des fonctionnaires provient en grande partie des fonctions nouvelles assumées par l'

Etat

Pensions : 6700 agents;

Régions libérées: 2500 agents en 1931

Le personnel civil du Travail, de l'hygiène et de la Santé Publique et des assurances sociales, est passé de 1500 à 6.000.

Mais ce sont les services industriels, qui accusent l'augmentation la plus impressionnante:

178.585 personnes en 1911

397.677 personnes en 1926

Ce développement est dû en grande partie au service des chemins de fer (rachat de l'Ouest en 1908, incorporation en 1926 du réseau d'Alsace-Lorraine). Le personnel des chemins de fer, qui était en 1901 de 16.200, est passé en 1931 par augmentations successives à 126.000.

C'est l'application de la loi de 8 heures et des assurances sociales, qui a donné en grande partie lieu à cette augmentation.

De plus, il y a eu un développement extraordinaire du service des P.T.T., 86032 en 1901, 170.385 en 1932. Ceci provient du développement du trafic, des services nouveaux, mais aussi en grande partie des lois sociales favorables aux fonctionnaires.

Dans certains chefs-lieux de canton, où il y avait 4 facteurs, il y en a maintenant 12, et le service est plus mal fait.

Le personnel téléphonique également a donné lieu à une augmentation de personnel, il est passé de 7.000 à 20.000.

Il y a donc une augmentation de 1914 à 1934, qui varie entre 165 à 200.000 agents. Par conséquent, lorsqu'on demande une compression des effectifs et un retour à l'état de choses antérieur, il faut voir que la raison principale de l'augmentation des effectifs, en dehors des lois sociales, des facilités du repos hebdomadaire, c'est l'extension outre mesure des services publics; l'Etat ne cesse d'empêtrer sur les attributions privées, soit pour les contrôler soit pour s'en emparer.

Une réforme administrative, qui consisterait à rationaliser les différents services, donnerait certainement des résultats. Mais si on veut une réforme efficace, qui donne des résultats tangibles, c'est la réforme de l'action de l'Etat, de son activité et le retour à une fonction normale, suivant l'école libérale, qui serait le seul moyen que nous ayons d'obtenir un résultat.

Par conséquent, il est très difficile de diminuer le nombre des agents publics; c'est d'autant plus difficile qu'on veut toujours diminuer les fonctions pu-

La rationalisation des services

bliques chez les autres, dans les villes voisines, dans les services voisins, mais qu'il est impossible d'obtenir l'adhésion des localités à la diminution de leurs propres fonctionnaires. Au contraire, le public, qui a sur ce point un défaut d'éducation complet, demande perpétuellement le maintien des fonctionnaires existants et plus souvent l'augmentation du nombre des fonctionnaires dans sa localité.

On estime, en effet, qu'une ville se déconsidère, lorsqu'elle perd un agent quelconque.

### § 2 - Dépenses pour les fonctionnaires

Les dépenses que représentent les traitements et indemnités des fonctionnaires

Pour 1932 le chiffre des traitements et indemnités de personnel civil et militaire de l'Etat atteignait 14.665.000.00 , se décomposant en 11.200 millions de traitement et surtout 3.465 millions d'indemnités diverses.

D'après une note de M. Piétri, le 27 novembre 1931, ce chiffre représente 16% du chiffre total des dépenses budgétaires.

Les retraites atteignent 4.077.700.000 francs, dont 1.971.650.000 pour les pensions militaires et 2.106.050.000 pour les pensions civiles.

Les traitements ont été augmentés par les lois récentes et ont augmenté en raison inverse de leur importance; les petits traitements ont été multipliés par 7 et les traitements supérieurs par 6.

La progression, si l'on tient compte des indemnités de résidence, des charges de famille, paraît plus saisissante encore pour les petits fonctionnaires mariés ayant 4 enfants; la multiplication est de 10,56 ou 11 fois plus qu'avant la guerre.

Toutefois, il faut corriger ces appréciations en disant que, à la veille de la guerre, les fonctionnaires touchaient des traitements particulièrement médiocres, des salaires de famine, dont le président Charden disait que le traitement moyen d'un Français était, en 1911, de 1100, en 1914 de 1200; il est aujourd'hui de 9.000 francs.

En 1914, le traitement maximum était de 25.000 frs aujourd'hui il est de 125.000; par conséquent, les réductions de fonctionnaires sont extrêmement difficiles.

Les prélevements sur les traitements sont possibles mais penser, comme on le croit en général, qu'en multipliant les prélevements sur les traitements on arrivera à résorber le déficit annuel de 6 à 7 milliards est une erreur; d'autant plus qu'on osera difficilement toucher aux petits traitements. Ce n'est donc pas

là qu'il faut chercher la solution de ce problème formidable devant lequel nous nous trouvons maintenant.

Cette année, nous empruntons 15 milliards à court terme et l'on dit que les industriels trouveront de l'argent sur le marché à long terme, c'est faux. Si l'Etat emprunte 15 milliards sur le marché à court terme, ces 15 milliards n'iront pas sur le marché à long terme. Ce qui est inquiétant c'est l'accroissement continu de la dette, qui fait que nous marchons à la catastrophe.

### § 3 - Crise de la fonction publique

#### La crise de la discipline

Notamment la crise de la discipline; l'histoire est essentielle pour comprendre le temps présent et pour ne pas être injuste envers lui.

Il ne faut pas se dissimuler la crise de la discipline et se dire que les fonctionnaires sont tous dévoués à l'ordre public, etc.. mais ce qu'il faut remarquer c'est que les mêmes plaintes sont de tous les temps. Lorsqu'on lit la presse conservatrice et bourgeois, le Temps, les Débats et que l'on voit des récriminations sur l'indiscipline des fonctionnaires au 1er octobre 1834 (Garde nationale de Marseille), on peut se rendre compte de l'état de choses d'il y a 100 ans;

"Aujourd'hui, écrivait le rédacteur du journal "La Garde nationale", on affecte de ne plus reconnaître aucune hiérarchie, aucune supériorité même la plus légitime et la plus rationnelle, il semble qu'il y a des gens, qui ne veulent plus de juges, car ils les bravent, plus de députés, ni d'électeurs, car ils les tournent en ridicule, plus d'officiers de paix, ni d'agents de la force publique, car ils les insultent, plus de préfets, ni de maires, etc..

"On peut se demander où tout cela s'arrêtera, quel pouvoir aura le bonheur de plaire à tous ces novateurs, on peut se demander où ira le pouvoir et s'il faut un pouvoir ou non, et de cette habitude d'opposition, qui date de 15 ans, il résulte que tout pouvoir est mauvais à priori, qu'il faut l'attaquer, malheur aux hommes du pouvoir, fussent-ils des dieux sur la terre".

La crise est donc de tous les temps. Ce que nous remarquons tout d'abord ce sont des plaintes sur le fléchissement de l'Etat, de la fonction publique, dans le sentiment du devoir chez les fonctionnaires.

Le président du conseil, M. Flandin, le 19 novembre 1934 a adressé une circulaire aux préfets pour leur rappeler leur fonction; c'était donc que les

#### Symptômes du fléchissement de l'Etat

préfets l'avaient oubliée. Un préfet doit être l'agent de la pensée gouvernementale, s'il ne veut pas l'être, il n'a qu'à partir, il n'a qu'à laisser gouverner les cantonniers par l'ingénieur des ponts et chaussées, les instituteurs par l'inspecteur d'Académie, etc.. En Angleterre, il n'y a pas de préfets, et ils s'en passent.

Il y a une tendance tout à fait fâcheuse dans les dispositions actuelles, ce sont les tendances qui veulent que le préfet ait des garanties de carrière, d'avancement, des garanties contre la révocation. Or un préfet doit être révoqué à la volonté du gouvernement, sinon à quoi sert-il ?

Napoléon avait dit : "Le bonheur de la France datera de l'institution des préfets". Il pensait donc que ce serait quelque chose d'un peu remarquable. Or il y a eu de grands préfets autrefois, quelques-uns même ont leur statue ou leur nom dans certaines villes; mais aujourd'hui ...!

Dans les préfectures, la circulaire de M. Flandin

La circulaire de M. Flandin était ainsi rédigée "les instructions ministérielles ont à diverses reprises défini l'étendue des pouvoirs, qui vous appartiennent dans le département que vous administrez .....

.... mais l'application de ces prescriptions ayant été progressivement affaiblie, il paraît opportun d'en rappeler la nature et d'en préciser la portée; il vous appartient sous votre responsabilité d'inspirer, de diriger et de contrôler l'action des divers chefs de service, afin qu'elle soit partout uniforme et partout conforme aux instructions du gouvernement. A cet effet vous voudrez bien faire faire un pressant appel au bon concours de ces fonctionnaires pour assurer l'unité constante de vues, qui doit présider à la marche de toutes les administrations publiques. Il vous suffira d'invoquer les motifs d'ordre supérieur, qui vous commandent de ne demeurer étranger à aucune des affaires dans lesquelles pourraient entrer en jeu, à un degré quelconque, des intérêts autres que ceux offrant un caractère purement technique."

Ce qu'il faut retenir dans tout ceci c'est qu'un fléchissement se fait sentir dans l'application des prescriptions préfectorales.

Dans le personnel de l'Intérieur; la circulaire Albert Sarraut (29 septembre 1934)

M. Albert Sarraut a fait envoyer également une circulaire relative à l'application de l'art. 65 de la loi de finances de 1905 sur la communication du dossier aux fonctionnaires. On sait que d'après cet article, les fonctionnaires peuvent avoir un jour communication intégrale de leur dossier. Mais il résulte de ceci c'est que les supérieurs hiérarchiques n'osent plus noter.

Lorsqu'un agent est détestable, on met dans ses notes "excellent fonctionnaire,, est apte à l'emploi supérieur". Mais en réalité cette note correspond à la plus mauvaise appréciation, et si l'on veut apprécier réellement un fonctionnaire il faut mettre: "agent exceptionnel, hors ligne, etc..

Il y a donc un fléchissement de caractère et il en résulte que l'avancement au choix est tout à fait exceptionnel. D'ailleurs l'avancement à l'ancienneté est la doctrine du syndicalisme; c'est pourquoi M. Mandel a produit un bouleversement dans son administration en prétendant tenir compte d'autres notes que celles de l'ancienneté. Et ces jours-ci, ayant à pourvoir à la direction des postes au Maroc et en Tunisie, il ne s'est pas contenté des notes des dossiers ou de l'ancienneté, il a voulu choisir des fonctionnaires, qui pouvaient défendre les intérêts, non seulement de leur service, mais encore de la France, ce qui est particulièrement délicat dans les pays de protectorat. Pour cela, il a fait des sondages et fait venir des agents particulièrement intelligents et qualifiés, qui lui donnaient des renseignements sur ceux de leurs camarades, qui leur paraissaient plus particulièrement aptes.

La circulaire de M. Albert Sarraut du 29 septembre 1934 était ainsi conçue : "des incidents récents, dont s'émeut l'opinion publique, ont mis en relief l'effet néfaste d'une pratique administrative, qui depuis un trop long temps exerce dans les cadres des services publics son action d'injustice ou d'immoralité; je veux parler de l'insouciance ou de l'insincérité, qui préside à l'établissement des notes inscrites par certains chefs au dossier de leurs subordonnés. Il n'est que de compulser ces dossiers pour pressentir que trop souvent la vérité n'y est pas exprimée. Il fut un temps, où le supérieur s'honorait de noter avec une franchise sans réticence le fonctionnaire placé sous ses ordres. Certaines de ces appréciations, destinées à l'audience de l'autorité supérieure, gardaient il est vrai un caractère secret et confidentiel, elles pouvaient à ce titre favoriser les dénis de justice, en empêchant l'intéressé qui les ignorait de relever ou de faire appel d'une critique ou d'un tort immérité. L'art. 65 de la loi du 22 avril 1905 a voulu écarter l'éventualité d'un tel abus, en prescrivant la communication intégrale de ces notes aux fonctionnaires et employés de l'Etat avant toute mesure disciplinaire, déplacement d'office ou retard dans l'avancement à l'ancienneté. Equitable dans son inspiration, cette mesure supposait, pour être saine

dans son application, une condition essentielle : la conscience et le courage du chef responsable des notes données.

"Cette condition est loin d'être partout observée ; les notes ne signifient plus rien et ne fournissent plus de renseignements complets et véridiques sur la moralité, la valeur et la compétence du fonctionnaire. Conçues soit dans la grisaille des appréciations, qui ne veulent pas se compromettre, soit dans la monotonie d'une louange banallement distribuée, elles n'apportent au suffrage du ministre ou des commissions de classement que des éléments d'information insuffisants ; il devient ainsi impossible de distinguer des agents médiocres ou même franchement mauvais le fonctionnaire de mérite, finalement victime de cet égalitarisme coupable, alors que seul pourtant il a droit à la sollicitude de ses chefs.

"Sur 100 dossiers, combien en est-il où l'accent de la vérité ose s'écrire nettement aux risques et périls du supérieur qui note. La loi de 1905 a perdu son sens initial dans la pratique, qui peu à peu s'est établie de divulguer ses notes à tout intéressé, non plus seulement dans les conjonctures qu'elle a fait prévues, mais dans toutes les circonstances où il lui plaît de les savoir. Dès lors, soit par indifférence, soit pour complaire à certaines protections, soit encore -et c'est là le plus grave- pour se débarrasser des subordonnés indésirables, par un avancement qui les éloignera, ou pour éviter les représailles du fonctionnaire vindicatif ou la menace de ses défenseurs, le chef trop prudent tait ce qu'il sait, jette parfois même un voile sur certaines tares et formule une appréciation, qui ne permet à l'autorité supérieure, ni de sanctionner, ni de prévoir les fautes ..... et un jour vient où un coupable a pu jouir de l'impunité dans l'avancement même dont il a pu profiter, grâce à la persistance des notes élogieuses, dont la veulerie de ses chefs l'a fait bénéficier.

"Il faut en finir avec de pareilles méthodes. Je ne méconnais pas, surtout dans les temps que nous vivons, qu'il faut aux chefs dont je parle une singulière force d'âme pour braver les coups auxquels la franchise les exposera, ils n'auront à mon exemple qu'à en prendre l'habitude, en considérant par ailleurs que la certitude du devoir accompli confère la meilleure cuirasse contre l'assaut des calomnies..."

.....  
en les prévenant que tout auteur de notes élogieuses accordées à un subordonné, qui ne les mérite pas, verra, le cas échéant, sa propre responsabilité

rigoureusement sanctionnée."

Nous avons vu que le flétrissement de la Sûreté générale avait été constaté par M. Sarraut, le flétrissement des préfets par le président du conseil, le flétrissement de la magistrature l'a été par M. Pernot garde des Sceaux, dans la circulaire suivante :

"Quelques défaillances isolées et généralisées par une opinion, que de nombreux scandales avaient largement ému, ont affaibli la confiance de la nation dans la justice; sans cette confiance, le redressement moral du pays est impossible; j'entends mettre tout en œuvre pour l'affermir tout de suite. Pour y parvenir, il est indispensable d'assurer à tous les citoyens une justice prompte".

On songe ici à l'affaire Stavisky, dans laquelle sont inculpés des gens, qui sont en prison depuis un an et qui n'ont, ni été jugés, ni même entendus par le juge d'instruction. Au moment de l'affaire Panama, le scandale éclata en novembre, et les inculpés furent jugés au printemps suivant.

"... une justice prompte, indépendante et intégrale, aucune défaillance, aucune négligence, aucune critique ne saurait être déplorée; trop souvent, à l'heure actuelle, surtout dans les affaires financière, le jugement est retardé par des expertises, qui paralyse la justice pendant de longs mois. Il faut mettre fin à de telles pratiques. Plus encore que la promptitude la justice exige l'impartialité la plus absolue; l'indépendance de la magistrature est la sauvegarde de cette impartialité, l'esprit d'initiative et le sens des responsabilités sont indispensables aux magistrats chargés de diriger ..... Il vous appartient par votre action personnelle auprès de vos substituts, et surtout par votre exemple, de leur inculquer le sens exact de leur devoir et de leur responsabilité, en veillant chez les uns et chez les autres au développement et au goût de l'indépendance."

Je vous signale également un article de M. Joseph Caillaux, paru dans "Le Capital" du 27 décembre

"Il faudrait à nos gouvernements un corps de fonctionnaires, solide, dirigé par des chefs de qualité; je sais la valeur de l'administration française, le dévouement et la probité des fonctionnaires en province, mais je sais aussi que certains sont médiocrement conduits et soutenus par leurs directeurs, dont, soit l'organisation, soit le choix n'ont pas toujours été dictés par le souci du bien général. Je suis ainsi amené à conclure que le redressement de la fonction publique conditionne toute réforme économique profonde dans notre pays".

dans la magistrature :  
La circulaire  
de M. Pernot,  
Garde des Sceaux

Un article de  
M. Caillaux  
dans "Le capital"

À un autre moment, il insiste sur un autre point "Nos diplomates eux aussi .... il ne leur suffit pas de connaître les traités de Westphalie et autres.. il leur faut connaître l'économie et défendre les intérêts matériels de leurs nationaux.. A ces fins, il leur incombe de prendre contact avec les questions diverses de finances et autres..

"Les magistrats de la Cour des Comptes persistent dans la routine, qui fut leur lot. J'en arrive à ma première conclusion.... "

Il faut d'ailleurs remarquer, en ce qui concerne la cour des Comptes, qu'elle vient d'étudier le budget de 1920, dans lequel elle a découvert une erreur de 415 francs; il faut ajouter que cette erreur n'est d'ailleurs pas un manque, mais la somme portée à un chapitre autre que celui auquel elle avait trait. C'est donc un assainissement de toutes les bases administratives qu'il faudrait entreprendre.

Monsieur Joseph Caillaux termine en souhaitant la création d'une grande institution où seraient formés tous les hauts fonctionnaires, à quelque spécialité qu'ils se destinent.

Je ne suis guère partisan de cette résurrection de la fameuse Ecole d'Administration que Hippolyte Carnot fonda en 1848 et qui disparut après le Coup d'Etat du 2 décembre. Les Facultés de droit, avec le développement des études de droit public et des études économiques qui marquent leur évolution depuis un demi-siècle, sont largement suffisantes pour donner aux fonctionnaires la formation générale que M. Joseph Caillaux réclame pour eux.. J'ajoute que l'Ecole d'administration ne serait que le doublage, à très grands frais, de l'Ecole des Sciences Politiques, qui ne coûte rien à l'Etat.

Ce qui reste, c'est l'inégalité intellectuelle profonde entre les diverses branches des services publics. Les "grands concours", pour employer une expression consacrée, écrèment l'élite de la jeunesse laborieuse: Conseil d'Etat, Inspection des Finances, Cour des Comptes. Entre les divers ministères, la valeur du personnel de rédacteurs et de chefs de bureau est très variable. On pourrait imaginer un grand concours d'où se dégagerait un haut personnel des services civils, dans lequel le gouvernement puiserait des agents. M. Noel était au Conseil d'Etat, quand il est devenu directeur de la sûreté, puis préfet de Strasbourg, puis ministre à Prague, puis secrétaire général de la présidence du Conseil, puis ambassadeur à Varsovie..

#### § 4 - Situation juridique du fonctionnaire

Est-elle contractuelle ? Est-elle légale ?

Il existe sur ce point des dissertations abondantes et étendues qui ne manquent pas d'intérêt. Il s'agit de savoir si le fonctionnaire a un droit acquis à l'immutabilité de sa situation. Si cette situation est contractuelle, il est certain qu'on doit, jusqu'à la fin de sa carrière, lui assurer le traitement et les avantages de sa fonction. Mais en général, nous disons qu'un fonctionnaire a une situation légale, c'est-à-dire qu'il y a un ensemble de règlements, qui régissent le statut du fonctionnaire. En effet, lorsque le fonctionnaire est nommé par un acte unilatéral, il accepte cette situation et les modifications qui pourraient être apportées à la situation.

Cette idée élémentaire peut donner lieu à de larges développements. Des thèses récentes lui sont consacrées.

La situation du fonctionnaire comporte un ensemble de droits et un ensemble de devoirs:

##### A - Profits et avantages de la fonction

1°- Avantages pécuniaires: le fonctionnaire reçoit un traitement, il a droit à une pension. Et ici se pose la grave question de la charge de la dette viagère. Nous savons que le budget de l'Etat, qui est fixé d'une façon arbitraire à 47 milliards, est en réalité de 80 milliards, puisqu'il faut à ces 47 milliards ajouter le budget des P.T.T., les budgets locaux, le budget de la caisse d'amortissement. Le revenu national n'est que de 40 milliards.

Par conséquent, nous avons un budget écrasant; on ne saurait trop le dire; si les affaires sont arrêtées c'est qu'évidemment on ne veut pas s'exposer à risquer son activité et son capital pour voir tous les revenus de l'affaire absorbés par l'Etat. Lorsqu'on lit les comptes-rendus des conseils d'administration aux assemblées d'actionnaires, on y voit que certaines entreprises (comme le Bon Marché) n'ont réalisé aucun bénéfice, que cependant, prenant sur la réserve des années précédentes, elles auraient pu donner 10 millions à leurs actionnaires et qu'elles ont payé 30 millions d'impôts; par conséquent, 30 millions pour l'Etat et 10 millions pour le patron.

Dans ces 47 milliards du budget, il y a 11 milliards pour la défense nationale, 12 milliards pour la dette et 9 milliards pour les pensions, par conséquent avant de poser un caillou sur une route, il faut dépasser 30 milliards, il reste donc 17 milliards. Que

peut-on économiser là-dessus ?

Parmi les autres avantages pécuniaires du fonctionnaire figurent les indemnités: indemnité de résidence, indemnité de représentation, indemnité pour charges de famille; c'est là dedans qu'on a fait des coupes sombres. Ces indemnités, dans certains cas, arrivaient à augmenter les traitements dans des proportions formidables.

Lorsqu'il s'agit des fonctions électives, elles sont, en principe, gratuites. Cependant, depuis très longtemps, le conseil Général de la Seine a attribué des indemnités à ses membres et comme les conseillers municipaux de Paris sont en même temps conseillers généraux de la Seine, ils touchaient à la fois l'indemnité de conseiller municipal et l'indemnité de conseiller général.

Pendant longtemps, ces indemnités ont été illégales, de sorte qu'il y avait des contribuables parisiens, qui menaient une action judiciaire contre cette illégalité de traitement; un avocat à la Cour avait poursuivi le préfet de la Seine pour concussion, attendu qu'il demandait des impôts pour payer des indemnités illégales aux conseillers municipaux.

Mais la loi du 8 avril 1914 a régularisé la situation et elle a autorisé les indemnités et les remboursements de frais.

En outre, le décret du 30 juin 1920 régularise la situation pour les conseillers généraux et les conseillers d'arrondissement, qui reçoivent aujourd'hui des indemnités de déplacement et de séjour;

2° - Les fonctionnaires jouissent d'une protection spéciale: la résistance à certains agents de l'autorité est punie; d'autre part, les outrages à certains fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions sont également punis;

3° - Ils ont des avantages honorifiques: uniformes, etc..

Il faut remarquer que tous ces avantages dépendent du règlement, ils sont fixés discrétionnairement dans l'intérêt du service, par conséquent, ils peuvent être perpétuellement modifiés.

#### Devoirs des fonctionnaires

Ce qui est plus important, ce sont les devoirs des fonctionnaires: en ce qui concerne les devoirs de la fonction, c'est l'intérêt général qui est encore ici la mesure et la règle; les devoirs se résument dans cette proposition qu'il faut bien et fidèlement remplir la fonction.

On a pensé pendant longtemps qu'il fallait assurer cet exercice conscientieux de la fonction par un

Protection  
spéciale

Avantages  
honorifiques

Les devoirs des  
fonctionnaires

Le serment

serment prêté par les fonctionnaires au moment de leur installation. Un comité s'est fondé sous le titre de "comité technique pour la réforme de l'Etat", comprenant des hommes éminents et dont certains ont imaginé de demander le rétablissement du serment. Ce serait une réforme sans importance ni portée.

Talleyrand disait que le "serment est une contre-marque, qui sert à rentrer au spectacle". Il avait pour son compte prêté 17 ou 18 serments de fidélité: comme sous-diacre, diacre, prêtre, évêque, serment à l'église catholique, à la constitution civile du clergé, au Directoire, à Napoléon Ier, à Louis XVIII, à Charles X, à Louis Philippe. Cependant certains fonctionnaires prêtent encore le serment de fidélité: les professeurs de faculté et en particulier les magistrats.

Le serment judiciaire est ainsi conçu: "Je jure et promets de bien et fidèlement remplir mes fonctions et garder religieusement le secret des délibérations, et de me conduire en tout comme un bon et loyal magistrat".

Tant qu'un magistrat n'a pas prêté serment et qu'il n'est pas installé (on sait toutes les conséquences de l'installation pour l'inamovibilité des magistrats, laquelle ne part que du jour de l'installation, en vertu d'un avis de la Cour de Cassation de 1871, ce qui a permis au gouvernement, après avoir nommé M. Pressard à la Cour de Cassation, de lui nommer un successeur, sous prétexte qu'il n'avait pas été installé), sa nomination n'est pas considérée comme définitive.

Il y a aussi cette importance de l'installation et de la prestation de fidélité, qu'un magistrat est déchargé des devoirs de sa fonction précédente seulement à l'installatîon de son successeur; par exemple une affaire est plaidée devant un tribunal, un membre de ce tribunal est nommé à un autre tribunal avant que la Cour ait statué, de deux choses l'une: ou bien on fait revenir le magistrat, et on dit: votre successeur n'est pas encore installé; ou bien il faut recommencer toute la procédure devant le tribunal recomplété.

La fonction est personnelle

Le fonctionnaire doit remplir personnellement sa fonction. Une fonction ne se délègue pas par la volonté du titulaire; cependant, dans certains cas, la loi ou le règlement organise la suppléance; par exemple pour les maires, ils sont suppléés par les adjoints dans l'ordre du tableau. Le maire absent ne peut arbitrairement charger un adjoint quelconque de le remplacer (arrêt de la ville de Marseille).

En outre, certains fonctionnaires peuvent se décharger sur d'autres fonctionnaires d'une partie de leurs fonctions, c'est le cas du préfet à l'égard du secrétaire général de la préfecture.

Le secrétaire général de la préfecture (fonction qui avait été supprimée au moment des décrets d'économie et qui a été rétablie ensuite) n'a pas d'autres fonctions que celles qui lui sont déférées par le préfet; si le préfet ne délègue aucune fonction au secrétaire général, celui-ci n'a rien à faire.

L'hypothèse n'est pas gratuite: le cas a existé. Un préfet, en mauvaises relations personnelles avec son secrétaire général, ne lui avait délégué aucune fonction; le secrétaire général avait pris la chose très philosophiquement, il était allé habiter dans une ville voisine, plus importante, plus agréable, et venait seulement une fois par mois à la préfecture pour toucher son traitement.

Le rétablissement des secrétaires généraux ne s'imposait d'ailleurs pas, surtout dans les petites préfectures.

D'autre part, le maire présent peut désigner les adjoints pour des catégories d'attributions

2° - Le fonctionnaire doit se consacrer avec dévouement au service public. Ceci comprend l'obligation de résider au lieu de sa fonction. Cette disposition a d'ailleurs été assez facilement violée.

La question par contre est très rigoureusement appliquée par l'Institut. Les membres de l'Institut doivent habiter Paris; l'Académie des Sciences a éteint la notion de Paris jusqu'à la Seine et Oise. Dernièrement l'Académie des Sciences morales a repoussé des candidatures parce que les candidats n'habitaient pas Paris. Toutefois, on admet par section 1 membre n'habitant pas Paris.

3° - Les fonctionnaires ne peuvent pas s'occuper d'affaires interdites: les juges ne peuvent pas faire d'actes de commerce; les huissiers ne peuvent pas tenir de café, de tabagies ou de billards, même sous le nom de leur femme, ils ne peuvent pas être appointés, etc.. Ceci est d'ailleurs entendu d'une façon extrêmement large, parce que si la situation d'huissier à Paris est avantageuse au point de vue pécuniaire, dans les campagnes, elle n'est pas très rémunératrice, et certains tarifs sont restés à 10 sous du kilomètre.

Maintenant, la tendance est la suivante: on veut interdire au fonctionnaire toute activité rémunératrice en dehors de sa fonction; par exemple, un fonctionnaire ne pourrait pas écrire de livres, ni faire d'articles de journaux. Le prétexte est qu'il

Les fonctionnaires doivent se consacrer au service public

Les fonctionnaires ne peuvent s'occuper d'affaires interdites

faut laisser du travail pour tout le monde et résorber le chômage. C'est une pure absurdité; en effet, un roman qui a été écrit par un fonctionnaire ne l'aurait pas été par un autre individu;

4° - Les fonctionnaires doivent s'abstenir de certaines opérations. L'article 1597 du code civil interdit aux juges, aux huissiers, aux greffiers, de devenir dans leur ressort, cessionnaires de procès ou de droits litigieux.

5° - Un des devoirs les plus importants de la fonction ; ne pas faire grève. Les fonctionnaires ne peuvent pas faire grève. La grève est une cessation collective du travail, tendant à faire pression sur l'employeur pour obtenir une modification du contrat de travail, modification réclamée par l'employé.

Cette interdiction de la grève n'est pas toujours respectée par les fonctionnaires; il y a des grèves politiques, des grèves pour manifester l'opinion au sujet de certains événements, exécution des socialistes Sacco et Vanzetti, etc.. la grève d'une heure, qui ne réclame rien, mais dans laquelle le fonctionnaire exprime seulement son mécontentement et manifeste sa puissance d'indiscipline.

Nous nous trouvons en présence de la loi du 25 mars 1864 modifiant les articles 414 et suivants du Code pénal. Cette loi marque une grande date dans l'histoire de la législation française et aussi dans l'histoire politique; cette loi porte dans l'histoire le nom de loi sur le droit de coalition, elle marque la reconnaissance par l'Etat du droit de coalition; le rapporteur de cette loi a été Emile Ollivier, qui était jusque là dans l'opposition républicaine; en acceptant d'être rapporteur du projet gouvernemental (puisque il n'y avait pas d'initiative parlementaire) il faisait acte d'adhésion au régime impérial, et il fut très vivement critiqué par la presse républicaine et par ses collègues républicains du corps législatif, notamment par Jules Favre.

Qu'est-ce qui a amené cette loi ? C'est un mouvement social qui s'est fait jour à la suite de la grève des blouses blanches (grève des typographes).

Les typographes, mécontents de leur condition économique, avaient fait la grève modèle, en ce sens qu'ils étaient restés chez eux, ils n'avaient pas manifesté, mais cette cessation de travail, parce qu'elle était concertée, était punie par l'art. 414 du Code pénal, continuant les préoccupations de la révolution, qui étaient de briser toute organisation économique, non seulement les corporations, mais encore les associations amicales d'ouvriers et même les

Les fonctionnaires doivent s'abstenir de certaines opérations

Ils ne peuvent faire grève

La loi de 1864 sur le droit de coalition

ententes passagères des patrons ou des ouvriers. Maintenant, les positions sont diamétralement renversées. Un projet de loi, élaboré par le gouvernement Flandin, prévoit les "ententes industrielles obligatoires" et M. Flandin, qui se réclame cependant du libéralisme de la Révolution française, a posé la question de confiance afin de pouvoir contraindre à la coalition les patrons récalcitrants. Que les temps sont changés !

Jusqu'en 1854, la cessation collective de travail en vue de faire augmenter le prix de la marchandise travail était un délit. Donc les typographes qui avaient fait grève furent poursuivis devant le tribunal correctionnel. Ils avaient pris comme avocat Berryer, le grand orateur légitimiste, catholique, qui refusa les honoraires qui lui furent offerts (les typographes lui firent l'hommage d'un livre, tiré à une exemplaire unique).

Le tribunal fut d'abord fort embarrassé, il se trouvait devant de braves gens tout à fait pacifiques, mais aussi devant la loi; il les condamna.

Le gouvernement, à son tour, se trouve embarrassé pour faire exécuter la loi; il sait que les grévistes ont toute la sympathie de l'opinion publique. C'est dans ces conditions que Napoléon III demande l'abolition de l'art. 414. Cette abolition consiste en ceci la grève de la part des ouvriers n'est pas un délit, ce n'est pas une infraction pénale. Mais cela ne signifie pas que la grève n'est pas une rupture du contrat de travail. D'une part le droit absolu pour l'ouvrier de se mettre en grève; d'autre part, droit absolu pour le patron de répondre à l'ouvrier "Vous êtes parti, je ne désire pas vous reprendre".

Pour les fonctionnaires (sauf pour certains dont l'activité est nécessaire à la sécurité publique) si on leur reconnaît, ce qui est déjà beaucoup, le droit de se mettre en grève, il faut conserver au gouvernement le droit absolu de révoquer immédiatement les grévistes. C'est déjà beaucoup qu'il y ait le droit de grève, étant donné qu'il y a des fonctionnaires dont la grève est punissable: les militaires, par exemple, qui sont punis de rébellion par le conseil de guerre. D'autre part, va-t-on permettre aux agents de police de se mettre en grève ? ce n'est pas encore un délit. Les agents des postes, tous les agents des services publics peuvent-ils se mettre en grève, peuvent-ils affamer les villes, causer la mort de centaines d'enfants faute de lait ?

La seconde question est la suivante: est-ce que les fonctionnaires, lorsqu'ils se sont mis en grève, ont le droit de venir dire: "je me suis mis en grève,

mais je reviens"? C'est la prétention du syndicalisme.

La fédération des employés reconnaissait à un moment donné que la grève des services publics pouvait être limitée; mais la fédération des services publics, affiliée à la C.G.T. a protesté et revendiqué pour les travailleurs des services publics le droit absolu de se mettre en grève quand ils le jugeraient convenable.

Dans le journal des ouvriers des P.T.T. affiliés à la C.G.T., M. Farinet a écrit un article, qui a été réimprimé dans "Le Populaire". M. Farinet critique la décision des employés et dit ceci : "la motion débute par cette phrase incroyable : "la grève a été longtemps une nécessité". Comment, s'écrie M. Farinet, le loup patronal ne serait plus un loup pour l'ouvrier, nous serions entrés dans une ère de paix sociale ... les conflits n'existeraient plus... Allons donc, jamais l'antagonisme des classes n'a été plus violent, la concentration des moyens de production plus poussée qu'à l'heure présente et en conséquence l'exploitation du capital humain plus grande, les salaires et traitements des travailleurs des services publics et des entreprises privées plus bas .."( ce n'est pas l'avis des contribuables).

"Jamais les salaires n'ont été plus bas par rapport aux situations d'avant-guerre. Le mode traditionnel de vie des classes ouvrières a baissé en comparaison de celui de 1914 et c'est à ce moment, où la rationalisation du travail dans les usines étend le chômage, supprime des bras, fait baisser les salaires diminués de 18 à 20% à une heure où le chômage augmente et où à la porte des usines les ouvriers viennent offrir au rabais leurs bras et leurs cervaeux, c'est à ce moment qu'une organisation syndicale, dont les membres adultes gagnent de 750 à 800 frs. par mois, sans compter le chômage, c'est à ce moment qu'elle déclare que la grève a été longtemps une nécessité, comme si cette nécessité était révolue et que nous vivions dans l'âge d'or. Les endormeurs de paix sociale, les Millerand, tenaient ce langage vers 1900 et la C.G.T. de l'époque leur répondait comme il convenait."

M. Farinet dit ensuite que le syndicat des services publics ne renoncera jamais au droit de grève "parce que les travailleurs de ces services renonceraient de même à l'utilisation d'une arme qu'ils ont à leur disposition que très souvent j'emporte sur moi qui m'est indispensable dans certaines circonstances; ..... je n'y renoncerai pas le moins du monde; je tiens à la conserver, elle peut m'être utile et je ne veux pas m'en dessaisir. Il en est de même du droit de grève,

nous le tenons, sans distinction du Second Empire, il serait curieux qu'une organisation ouvrière se montre plus réactionnaire qu'un Bonaparte.. "(7 décembre 1928).

Or, ce Bonaparte, dont il est question, n'a jamais admis la grève dans les services publics. M. Brisson disait "autrefois on n'avait pas besoin de dire ces choses-là". Les fonctionnaires ne pouvaient pas se mettre en grève, aujourd'hui la question est discutée par certains, mais jamais le Second Empire n'a admis la grève des services publics, à savoir que le fonctionnaire peut s'en aller et revenir, ou qu'un ouvrier, un domestique peut agir de même. Jamais cela n'a existé dans ces conditions.

Les agents parisiens des postes ont fait une grève politique de manifestation, et on a entendu à cette occasion le sous-secrétaire d'Etat des P.T.T. se prononcer avec netteté pour l'interdiction absolue et nécessaire de la grève dans les services publics. Tous les gouvernements, quels qu'ils soient, ont affirmé avec force la nécessité d'interdire la grève.

Grève des chemins de fer : M. Briand, au cours d'une fameuse interpellation en 1910, au milieu d'un tumulte factice de la Chambre disait que "si c'était nécessaire pour sauver le pays, il serait allé jusqu'à l'illégalité" et montrant ses mains "pas une goutte de sang". A un certain moment, il se faisait un tel bruit dans la Chambre que M. Briand dut parler pour les sténographes.

En 1920, grève des chemins de fer : M. Millerand, président du conseil et M. Le Trocquer, ministre des travaux Publics, affirment qu'ils ne reconnaissent pas la grève dans les services publics.

En 1924, entre M. Herriot et les réseaux intervient une entente au sujet de la réintégration des grévistes ; M. Herriot déclare alors qu'un gouvernement républicain ne saurait admettre une cessation concertée du travail dans un service public, qu'il était résolu à prendre toutes les mesures nécessaires pour l'éviter et le cas échéant pour y parer.

Plus récemment, le 6 juin 1932, M. Daladier a soutenu la même thèse contre MM. Cachin et Frossard.

En 1927, M. Tardieu avait constitué une commission pour l'étude de la grève dans les services publics

Le projet de M. Gaston Doumergue, projet faisant partie du projet de révision constitutionnelle, avait été sur ce point rédigé par M. Herriot ; on y lisait : "toute cessation injustifiée du travail dans les services publics". Il en résultait à priori que la grève était légitime, lorsqu'elle était justifiée ; par con-

séquent, les fonctionnaires pouvaient prétendre que par exemple une émotion violente (comme l'exécution de Sacco et Vanzetti) pouvait justifier la grève. Pourtant, malgré cette atténuation considérable, M. Doumergue n'a pas réussi. Nous n'avons en définitive aucun texte qui interdise la grève. Mais les hommes de bon sens, d'ordre et de gouvernement estiment qu'il y a des choses qui n'ont pas besoin d'être érites.

Il semble, dans ce domaine, que nous assistons depuis quelque temps à la nécessaire reprise de l'Etat. Au mois d'avril 1935, des postiers de Nice, sous des prétextes futiles (suppression du renfort d'hiver) se réunissent au nombre de 190, environ, entonnent l'Internationale, et arrêtent la distribution du courrier. Autrefois le gouvernement serait entré en rapports avec les grévistes, aurait reçu des délégations, aurait discuté avec elles, on aurait fini par signer une sorte de traité de paix entre puissances belligérantes... M. Georges Mandel, ministre des postes, qui a le sens du gouvernement, a autrement agi. Premièrement, tous les grévistes sans exception ont été suspendus. Ils n'étaient plus fonctionnaires. Secondement, le service a été assuré; un inspecteur a été envoyé sur place en avion, des équipes de remplacement sont arrivées, la troupe a prêté main forte. Troisièmement, les agents suspendus ont été autorisés à signer des demandes de réintégration, mais à condition qu'elles fussent individuelles. Quatrièmement, les sanctions sont intervenues: graduées, avec bienveillance et sans faiblesse, allant de l'avertissement jusqu'à la révocation. Tous les intéressés, sans exception, ont consenti à signer les demandes individuelles de révocation. De l'indiscipline des fonctionnaires, ce ne sont pas les fonctionnaires qui sont responsables, mais les gouvernements sans énergie.

Condamnation de la grève des fonctionnaires par le Conseil d'Etat

Que les fonctionnaires n'aient pas le droit de se mettre en grève, le Conseil d'Etat le reconnaît hautement. Sans doute, à moins d'un texte spécial, le fonctionnaire qui, par sa faute, arrête la marche des services publics, n'est pas frappé dans sa personne ou dans ses biens; il n'est pas condamné à la prison, il n'est pas atteint par des amendes; il ne subit aucune déchéance civique, il reste électeur et éligible. C'est bien quelque chose. Mais du moment qu'il desse volontairement le service, il est censé avoir abandonné la fonction. La révocation constate, enregistre, tire les conséquences de cet état de fait. La grève n'est pas nécessairement un délit pénal; elle reste nécessairement une des plus graves, peut-être la

plus grave des fautes professionnelles. C'est ce qu'a décidé le Conseil d'Etat dans le fameux arrêt Winckell, rendu le 7 août 1909 à propos de la grève des postiers.

Le Conseil d'Etat a d'ailleurs tiré les dernières conséquences de l'idée que le fonctionnaire en grève a abandonné la fonction. Il est parti, lui-même. Le gouvernement ne fait que constater le fait accompli. Donc le fonctionnaire ne saurait être admis à réclamer contre cette constatation de ce qu'il a lui-même fait, l'application de garanties, comme la communication de dossier prescrite par l'article 65 de la loi de finances de 1905.

#### 6° - Ne pas former de syndicats

Nous arrivons maintenant à un sixième et important devoir des fonctionnaires, s'ils peuvent former des associations, ils ne peuvent pas constituer des syndicats.

Au cours des 7 ou 8 dernières années, l'activité des syndicats de fonctionnaires a pris une allure difficilement compatible avec la bonne marche des services publics.

En 1928; M. Poincaré a apporté à la tribune de la Chambre des documents sur le syndicat national des agents des contributions directes et la section locale de Toulouse. Il y avait eu un réajustement de traitement, jugé insuffisant par les fonctionnaires, qui étaient en général des contrôleurs de contributions. On prit alors la décision suivante au syndicat dit national des Agents des contributions directes:

"La section de la Haute Garonne, après avoir pris connaissance du décret du 29 octobre 1927 donnant de nouvelles échelles de traitement ..... émet le voeu de rompre cet isolement, qui nous étouffe et puisque le gouvernement nous délaisse, de donner un coup de barre vers le contribuable ..... par notre influence sur la situation financière, peut-être le gouvernement daignera-t-il nous écouter un peu. Les lois fiscales nous aideront pleinement par leur insuffisance, leurs défauts et leur interprétation si favorable à certains contribuables; par acte, par affichage, par la presse de n'importe quel parti et surtout dans le silence du cabinet, le contrôleur indiquera aux contribuables tous les moyens légaux d'échapper à l'impôt, il ne manquera pas de conférer avec lui sur l'inanité de certaines lois et de lui énumérer les fraudes inévitables: bénéfices réels agricoles, bénéfices non commerciaux, bénéfices commerciaux inférieurs à 50.000 en fait invérifiables, taxation d'après les signes extérieurs de la richesse.. transformation de toutes les entreprises en sociétés

La décision  
prise en 1929  
par la section  
de Toulouse du  
syndicat national  
des agents  
des contribu-  
tions directes  
organisant la  
grève perlée  
des contrôleurs

à responsabilité limitée, etc.....  
émet le voeu d'étoffer les affaires importantes, sources de gros impôts et dont l'étude demanderait plus de 8 heures de travail par jour, quorum que nous ne saurions plus dépasser; de réduire les redressements, les quotités, les moins values résultants, .....  
d'organiser un service confidentiel de départ des agent désireux de refaire leur vie, notamment dans des contentieux privés et de réservier par suite le meilleur accueil à ces camarades en créant, le cas échéant, à cet usage, une carte d'identité, d'amplifier encore la crise du recrutement, qui se fait de plus en plus sentir, notamment dans les écoles de préparation (qui, pour augmenter le nombre de leurs élèves, font à ceux ci des promesses fallacieuses), en décourageant les futurs candidats par la perspective de plusieurs années de traitement de début, déménagements successifs." (séance de la Chambre du 29 juin 1928, rapportée le lendemain dans le "Temps").

C'est un signe d'anarchie formidable, il n'y a eu aucune sanction, les signataires de cet ordre du jour sont restés en place.

Un second incident s'est produit le 9 novembre 1929, M. Germain-Martin, alors ministre des P.T.T., dans une circulaire aux chefs de service, indique certaines défaillances du personnel et le devoir d'y faire face. Cette circulaire était confidentielle, mais elle a été cependant publiée, comme aujourd'hui pour jouer une bonne farce au ministère des finances, les agents des contributions directes ont publié la feuille de déclaration de M. Germain-Martin lui-même. Celui-ci n'y a pas attaché beaucoup d'importance, mais les députés ont dit: "Si on n'est pas sûr de la discréption en ce qui vous concerne, sur quelle discréption devrons-nous compter ?"

La publication de cette circulaire a provoqué une réunion de la commission exécutive de la fédération postale et le vote d'un ordre du jour exprimant l'émotion unanime, qui a saisi le personnel : "Le sentiment douloureux de voir ainsi méconnues les conditions matérielles et morales dans lesquelles le personnel est mis dans l'obligation de travailler".

La fédération postale accuse le ministre "d'ignorance en ce qui concerne les conditions de travail; elle est soulevée d'indignation contre ses observations et laisse à la réunion plénière de la fédération le soin de prendre toutes mesures utiles ("Temps", du 5 novembre 1929).

Par conséquent, on voit que le syndicalisme, chaque fois qu'il y a un effort d'un ministre pour

La circulaire  
Germain-Martin  
de 1929

assurer un meilleur fonctionnement du service, proteste aussitôt dans les termes que l'on peut voir.

La grève partielle  
le des P.T.T.  
en 1930

Le 15 mai 1930, mouvement de grève partielle dans les bureaux centraux des P.T.T., notamment à Paris et à Lyon. Ce sont des choses extrêmement pénibles, nous y sommes habitués; mais c'est pénible de voir les employés de ministère descendre dans la cour du Ministre et huer le ministre. On propose des sanctions contre les organisateurs de la grève; les 3 délégués du personnel votent contre les sanctions. C'est une règle presque absolue et le 19 juin est faite la déclaration suivante : "Les représentants du personnel au conseil central de discipline, appelés à se prononcer sur la proposition de révocation de leurs camarades..... considérant que les faits reprochés aux accusés découlent de l'exercice du droit syndical et qu'à ce titre ils échappent à la juridiction à laquelle l'autorité gouvernementale entend abusivement les défrerer". Par conséquent, ils forment un recours contre l'Etat, alléguant qu'il y a des syndicats de fonctionnaires, qui n'ont pas à répondre au supérieur hiérarchique. C'est pour cela que M. Léon Bérard a dit que le ministre était devenu "l'ambassadeur d'une puissance qui tombe auprès d'une puissance qui monte". En conséquence, les dits représentants, soucieux de conserver au conseil de discipline "son caractère véritable de tribunal essentiellement chargé de juger, de réprimer les fautes professionnelles, demande à ce que ce conseil ne retienne pas l'affaire qui lui est soumise et se refuse, en tout cas, à toute proposition de peine présentée dans ces conditions".

La question se pose donc ainsi : quand il y a une grève, ce n'est pas une faute professionnelle, mais l'exercice d'un droit syndical.

Le Congrès de  
la Fédération  
nationale des  
fonctionnaires,  
en 1932

Le congrès de la Fédération nationale des fonctionnaires, dans sa séance du 12 novembre 1932, a voté une motion sur les moyens d'action où nous lisons notamment, "le Congrès affirme sa volonté unanimie de résister à la compression des émoluments...!" (dans toutes ces luttes, il s'agit surtout d'indiscipline, de traitement et de retraites).

".... des fonctionnaires et agents des services publics imposée au gouvernement par les grandes congrégations économiques".

On voit comment la question se pose: nous avons un budget trop lourd, et les fonctionnaires ne s'en préoccupent pas; quant aux congrégations économiques, quelles sont-elles, nous n'en savons rien.

"Donc mandat à la fédération générale :

"1° - de dénoncer publiquement les fraudeurs de

l'impôt, dont les agissements sont préjudiciables aux contribuables honnêtes.

"D'engager tous les fonctionnaires et agents des services publics à boycotter ceux des commerçants qui ont appuyé les réductions de traitements et de salaires

"Préconise, en outre, une action concertée de toutes les organisations intéressées sous l'égide du cartel confédéré des services publics comportant :

"1° - intensification immédiate de la campagne d'agitation, de meetings, de manifestations publiques.

"2° - La réunion prochaine d'une Conférence nationale du cartel des services publics, qui aura la tâche de commencer une action chargée de dire la volonté et les moyens de résistance de tous les agents des services publics et chargée en même temps de déclencher l'action au moment utile.

"En vue de cette conférence, la Fédération nationale des fonctionnaires convoquera tous les parlementaires au comité national extraordinaire, dans lequel tous les groupements fédérés auront à se prononcer sur les moyens suivants retenus à l'unanimité par le conseil :

"1° - Perturbation systématique des services publics par l'application stricte des règlements (c'est-à-dire qu'ils se mettent à l'abri) ralentissement de l'activité professionnelle, etc.. suivant les modalités propres à chaque organisation.

"2° - cessation éventuelle, simultanée et généralisée du travail dans toutes les branches des services publics."

Par conséquent, perturbation signifie sabotage, cessation de travail et grève.

Le 20 février 1933, tentative de réalisation partielle de ce programme : les instituteurs, les postiers et le personnel des services concédés font la grève d'une heure.

En vertu d'une décision, qui avait été mise à l'ordre du jour le 17 février à une bourse du travail réunissant 3.000 agents des contributions directes et indirectes, des perceptions et des administrations financières, les chefs du syndicalisme administratif ont fait des déclarations, qui doivent nous éclairer:

M. Boursicault, secrétaire du syndicat autonome des contributions indirectes, s'écria : "Nous ne devons pas craindre de faire de l'action directe et de désorganiser les services publics, même si l'Etat devait avoir ses bases ébranlées".

Après lui, M. Georges Laurent, qui est un socialiste militant très énergique, secrétaire général de la fédération des fonctionnaires, déclare : "Nous

La grève d'une heure en février 1933

Le langage des fonctionnaires syndiqués

aurions désiré que le Parlement ait une conception plus saine de la fonction publique; puisqu'il n'en est rien, nous allons entrer dans la lutte, nous allons vous demander un premier geste, et si c'est nécessaire, nous vous en demanderons d'autres; la situation pourrait alors devenir révolutionnaire".

Voilà le langage des fonctionnaires.

Le 17 octobre 1933, le ministre Daladier ayant déposé un nouveau projet de redressement financier, il en résulte encore des manifestations syndicalistes; le comité central du cartel confédéré des services publics publie un communiqué où il proclame sa volonté de résister contre tout projet qui atteindrait d'une façon particulière les agents des services publics et adresse son plan de résistance et d'action.

Le syndicat national des agents des contributions directes publie une note précisant les principaux points de son cahier revendicatif; dans ce cahier revendicatif, il déclare qu'il "n'hésitera pas à engager le personnel dans la voie de l'action directe, en lui demandant de ne pas appliquer les lois économiques nouvelles, dont on l'a chargé et dont on l'accablera encore et d'aller, s'il le faut, jusqu'à la cessation de travail!"

Le 15 octobre 1933, le congrès de l'Union de l'enregistrement au Musée social dépose également un cahier revendicatif.

Le 20, le cartel central confédéré des services publics élève une protestation indignée contre le projet inique du gouvernement et déclare que les fonctionnaires sont prêts à accomplir au moment opportun avec la plus grande discipline, pour la défense de leurs intérêts, les gestes que leurs organisations syndicales jugeront nécessaires pour briser les initiatives gouvernementales."

Le 16 novembre 1933, c'est le moment où nous avons le ministère Daladier et Sarraut et une autre fois un ministère Sarraut-Daladier; le cabinet Sarraut dépose encore un projet de redressement financier, et le 20 novembre, le congrès de la fédération autonome des fonctionnaires analyse les moyens d'action envisagés :

" 1<sup>e</sup> - a) contre l'Etat patron, pression énergique et systématique sur les élus parlementaires

" b) - puis de cette pression par toute manifestation qui sera possible dans la rue et sur les lieux du travail

" c) sabotage des administrations et services publics par l'application ou la communication du règlement;

" d ) réalisation d'une grève généralisée des administrations et services publics, d'abord limitée dans le temps, mais d'une ampleur toujours croissante  
 " 2<sup>e</sup> - contre nos adversaires .....  
 boycottage énergique ... "

Nous pourrions multiplier tous ces exemples d'anarchie ; en voici un autre :

Le secrétaire général de l'organisation du syndicat général des instituteurs fait une déclaration, publiée dans *Le Temps* du 28 septembre 1933 et dans *le Temps* du 3 août 1933.

"Entre le 12 avril et 12 mai, M. Daladier a trouvé le moyen de ne pas nous recevoir. Je lui ai écrit que sa porte était plus facilement ouverte aux représentants des Jésuites qu'à ceux des instituteurs ; on a protesté au Conseil des Ministres qu'on ne correspondait pas sur ce ton avec le président du conseil mais le lendemain, on nous a reçus".

Le même personnage parle de M. de Monzie : "M. de Monzie a été notre brillant avocat, mais c'est tout. Je lui ai dit, Monsieur le Ministre, il faut que vous mettiez votre portefeuille en balance, mais je ne vous en crois pas capable ; vous avez fait preuve de bonne volonté, il fallait de la volonté tout court".

Nous voyons combien il serait insuffisant d'examiner les questions d'organisation syndicale avec les seuls procédés de la technique juridique.

Mais voici alors une autre question voisine de celle que nous venons d'examiner, c'est la question du favoritisme syndical. Les groupements de fonctionnaires à leur début ont été favorisés par la plupart des hommes d'ordre, des hommes libéraux, et cela venait de ce que ces groupements de fonctionnaires ont été constitués pour protester contre le favoritisme ministériel et notamment contre l'abus qui a été fait des faveurs aux membres des cabinets ministériels.

Les cabinets ministériels étaient des serres chaudes, où étaient élevés les dauphins de la république et qui permettaient de violer toutes les règles sur l'avancement des fonctionnaires en général. Il y a sur ce point un cas authentique et typique. Ce jeune homme s'était présenté au concours de l'auditariat de la Cour des Comptes, il avait eu la chance d'être refusé, mais il fut pris dans le cabinet d'un ministre des finances, qui joue un grand rôle dans la République. Il est arrivé ceci : comme il n'avait pas été reçu auditeur, il n'avait pas besoin de suivre l'échelle des grades ; auditeur de 2<sup>e</sup> classe, auditeur de 1<sup>ère</sup> classe, conseiller référendaire, etc... ; au bout de

temps il fut nommé conseiller référendaire. S'il avait été reçu au concours, il aurait été obligé de rester auditeur; ceux qui avaient été reçus ne sont passés à un autre grade qu'après les stages réglementaires dans les fonctions respectives.

Le professeur, dans son livre sur "le problème de la compétence dans la démocratie", a relevé l'état du personnel des finances du département de la Seine pour 1914; à cette époque, pas un seul percepteur de la Seine, qui n'aït été dans un cabinet de ministre. A la même époque, pas un seul des hauts magistrats de la Cour des Comptes (Premier président, Procureur général, présidents de Chambres) ne sortait du concours, parmi les conseillers maîtres, un seul sortait du concours.

Par conséquent, il y avait un favoritisme ministériel formidable. C'est le motif pour lequel nous avons été favorable à la formation des associations de fonctionnaires, notamment à l'association de fonctionnaires qu'avait fondée M. Alcindor, et qui fut admise à former un recours contre des nominations irrégulières. A l'origine, il y a donc eu du bon dans le groupement des fonctionnaires; mais maintenant, la question est la suivante: Est-ce que, à la place du favoritisme ministériel et administratif, on peut laisser se développer le favoritisme syndical?

Ceci est une question délicate; les syndicalistes protestent naturellement, et avec véhémence, en disant qu'il n'y a pas de favoritisme syndical. Cependant, un sénateur du Gers, M. Jean Philipp, qui a été pendant très longtemps soutenu par les instituteurs de son département mais s'est maintenant brouillé avec eux, dit:

"s'il y a cette espèce d'anarchie chez les fonctionnaires, c'est à cause de la réclame que les journaux bourgeois ont fait à tous ces chefs de syndicats."

En effet, imaginons par exemple le personnage auquel écrit le sénateur Philipp; c'est un instituteur de petit village; il y a un syndicat d'instituteurs, dont il est le secrétaire. Aussitôt les grands quotidiens le photographient; il se prend aussitôt pour une personnalité rivale des ministres. Du moment qu'il est quelque chose, il faut agir, il faut maintenir sa réputation, il faut donc qu'il fasse des déclarations enflammées pour maintenir son rang. C'est là la grosse difficulté.

Le sénateur Philipp écrit : "Attendu que M. Vivès (le secrétaire du syndicat des instituteurs), habitué jusqu'ici à faire les nominations à sa guise, voulait imposer à l'Inspecteur d'Académie et à moi le mouvement qu'il avait préparé". Voilà bien l'affirmation autori-

sée du favoritisme syndical.

On pourrait multiplier les exemples. L'arbitraire a changé de camp, l'arbitraire hiérarchique est devenu l'arbitraire syndical; il s'agit de savoir si le second est mieux que le premier. On ne le pense pas, mais c'est une question délicate.

Nous arrivons à la question juridique: est-ce que les fonctionnaires :

1°- peuvent former des syndicats

2°- quelle forme de groupement peuvent-ils constituer ?

1°-thèse de M. Chavegrin: tout groupement illicite, comme contraire à l'autorité

Un professeur très éminent de cette Faculté, M. Chavegrin, dans une note au Sirey, a soutenu que les fonctionnaires ne pouvaient former aucune espèce de groupement. Il disait : "l'association conformément à la loi de 1901 elle-même est contraire à la discipline hiérarchique et par conséquent, elle ne doit pas être autorisée". C'est là une conception qui retarde et qui ne compte guère, à l'heure actuelle, de partisans, au moins de partisans avoués.

2°-Thèse généralement admise: associations de la loi de 1901 admises, syndicats de la loi de 1884 interdits

La loi positive (25 mars 1884)

L'argument positif de la loi de 1920

Une seconde thèse est la suivante: le groupement association serait seul légitime et non point le groupement syndical, par conséquent, c'est la question de l'illégalité du syndicat qui est ainsi posée.

Que dit la loi de 1884 ? Elle prévoit des syndicats pour la défense des intérêts professionnels, elle suppose donc une discussion entre les patrons et les ouvriers et que pour appuyer les revendications des ouvriers, ceux-ci forment des syndicats. Or dit-on, les fonctionnaires ne sont pas dans une situation contractuelle, donc ils ne peuvent pas discuter avec le patron, qui est l'Etat, et ils ne peuvent pas former de syndicats.

C'est contre cette thèse que protestent les syndicats, lorsqu'ils affirment perpétuellement cette idée qu'ils sont exploités par l'Etat, comme les ouvriers de l'industrie privée le sont par les patrons.

Il y a un autre argument et c'est celui-ci: En 1920, a été votée une loi donnant la personnalité civile aux syndicats, et cette loi précisait que la situation des fonctionnaires ferait l'objet d'une législation future.

Cette loi indiquait donc que les fonctionnaires n'ont pas le droit syndical. Ainsi, dans le droit positif, au point de vue de la technique juridique, il n'est pas discutable que les fonctionnaires ne peuvent pas former de syndicats. Seulement la difficulté vient de ce que les gouvernements, à plusieurs reprises, ont reconnu la légalité des syndicats et sont même entrés en rapport avec eux, comme nous l'avons déjà vu.

Condamnation unanime des syndicats de fonctionnaires par la jurisprudence constante du Conseil d'Etat et des tribunaux judiciaires

Quelle est, dans ces conditions, l'attitude des autorités juridiques comme la Cour de Cassation et le Conseil d'Etat ?

D'une façon absolument constante, le conseil d'Etat et la Cour de Cassation proclament l'illégalité des syndicats des fonctionnaires, ils refusent de les reconnaître. Encore tout récemment, la question a été tranchée par le conseil d'Etat, dans un arrêt, qui a été rendu au mois de janvier 1935. Le conseil municipal de Paris distribue, comme le font aujourd'hui la plupart des conseils municipaux, une poussière de subventions, il suffit de demander pour obtenir; c'est dans ces conditions que le Conseil municipal de Paris avait alloué une subvention au syndicat national des instituteurs.

Un professeur du lycée Buffon, M. Juliette, agissant en tant que contribuable (le Conseil d'Etat admet le recours du contribuable) introduit devant le conseil d'Etat un recours pour excès de pouvoir contre deux délibérations du conseil municipal de Paris allouant une subvention de 500 francs et une subvention de 2000 frs. à ce syndicat national des instituteurs et institutrices publiques de France et des colonies, 3 rue du Château d'Eau, à Paris.

M. Juliette a encore attaqué une délibération du conseil général de la Seine, qui allouait une subvention de 1300 francs au même syndicat. Ces subventions devaient, d'après leurs motifs, couvrir les frais de réception des congressistes dans un grand hôtel parisien. Le préfet de la Seine reçut communication, des trois pourvois et présenta ses observations que nous ne connaissons pas. Quant aux ministres de l'Education nationale et de l'Intérieur, ils déclarèrent s'en remettre à la sagesse du conseil d'Etat. On sait en effet que les recours pour excès de pouvoir sont communiqués au ministre.

M. Juliette soutenait à ce sujet que les syndicats étant illégaux, ne peuvent pas avoir la personnalité civile et recevoir de subvention de personne et à plus forte raison de collectivités publiques. Le Conseil d'Etat a déclaré qu'en effet les syndicats de fonctionnaires étant illégaux, les subventions elles-mêmes étaient illégales, et les délibérations du conseil municipal ont été annulées.

Quelle est la conséquence de cette annulation ?

On sait que le conseil d'Etat ne se préoccupe pas toujours de ce que ses délibérations aient une conséquence pratique, elle affirme le droit et c'est déjà beaucoup.

Dans cet ordre d'idées; il faut noter un arrêt

Benjamin. René Benjamin devait faire une conférence à Nevers; le maire de Nevers était à la tête des agitateurs, qui devaient désorganiser la conférence de M. René Benjamin et l'empêcher de la faire. Le maire de Nevers prit un arrêté sous prétexte d'éviter le désordre (que d'ailleurs il organisait lui-même). René Benjamin a attaqué l'arrêté d'interdiction devant le Conseil d'Etat, mais la réunion n'avait pas eu lieu; et bien que le conseil d'Etat ait annulé la décision du maire, cette annulation n'a eu aucune conséquence pratique, puisqu'elle n'est intervenue que plusieurs mois après cette décision.

Mais ici, en ce qui concerne les subventions, deux questions se posent :

1<sup>o</sup>- la subvention a été votée et n'a pas été payée; il est évident qu'après la décision du conseil d'Etat, le préfet n'a pas le droit de mandater les subventions au profit du syndicat illégal;

2<sup>o</sup>- la subvention a été payée. M. des Isnards, conseiller municipal du quartier de la Madeleine, va jusqu'à l'extrême du droit et dans une lettre au préfet de la Seine (29 janvier 1935), il estime qu'il faudrait demander au syndicat national la restitution de la subvention illégale.

Si l'arrêt comporte l'interdiction d'opérer de nouveaux versements, il ne comporte pas le remboursement des sommes déjà versées et il est évident que le syndicat ne remboursera jamais.

Mais nous avons aussi un arrêt de la Cour de Cassation du 14 mai 1908 et un autre du 6 février 1932. La Cour de Cassation déclare : "un syndicat, qui comprend des employés des administrations publiques n'est pas régulièrement constitué, il ne peut pas se prévaloir de la loi du 21 mars 1884; il est, par suite, dénué de toute existence légale, et ne saurait ester en justice. La jurisprudence du conseil d'Etat s'est posée dans les mêmes termes que dans le problème qui a été tranché par la Cour de Cassation, les syndicats de fonctionnaires ne peuvent pas ester en justice devant le Conseil d'Etat, alors que les associations y sont admises.

Quel est l'intérêt de la question ? Certains sont assez portés à ne voir dans ce problème qu'une question de formule, d'étiquette. Un ministre a même dit qu'il y a des associations révolutionnaires et des syndicats modérés..

Il y a d'abord une question de principe et, sur ce domaine délicat, les principes ont bien leur importance. Les fonctionnaires ont une situation légale différente de celle des ouvriers.

Intérêt de la question :  
association ou syndicat

Mais surtout, il y a lieu de tenir compte de l'ensemble des tendances que, généralement, l'opinion attache à l'idée de syndicat. L'idée de syndicat évoque le communisme, l'indiscipline, la révolte, le déplacement de l'autorité; quoi qu'on fasse encore, l'idée de grève est encore liée en fait à l'idée de syndicat. La grève figure dans les fameuses libertés syndicales que revendiquent souvent, avec violence, certains agents.

Il existe en fait des associations qui ne sont pas des syndicats; c'est par exemple la fédération nationale non syndiquée, des professeurs des lycées de garçons. Ce sont des organes, qui sont considérés comme des organes de droite, restant fidèles aux principes de la société actuelle et aux principes nationaux.

Donc, au point de vue juridique, et d'après la jurisprudence, la solution est très nette et certaine: les syndicats de fonctionnaires sont illicites.

C'est ce qui résulte de toute une jurisprudence que l'on ne peut ici qu'indiquer :

Cour de Cassation 4 mars 1913

Conseil d'Etat 13 janvier 1922, syndicat national des agents des contributions indirectes;

20 février 1925 - Chambre syndicale des agents de l'octroi de Paris

22 décembre 1922 - association pour la défense professionnelle des intérêts professionnels des agents techniques de la Marine

15 janvier 1926 - Union générale des fonctionnaires de l'Enregistrement

7 août 1926, syndicat du personnel non gradé des asiles nationaux

24 décembre 1926 - fédération des services publics de France

18 mars 1927

25 Janvier 1928 - Syndicat national des services municipaux d'Ajaccio;

Quant à l'attitude gouvernementale, elle varie avec les gouvernements. Certains ministères ont essayé d'établir des nuances, M. Tardieu, étant ministre des Travaux Publics, avait été sollicité d'entrer en rapports avec les syndicats communistes, il y eut une interpellation à la Chambre, et on a pu apprécier la réponse de M. Tardieu, qui a dit : "vous me demandez si j'entrerai en rapports avec les syndicats communistes, je réponds : Non".

M. Mallarmé, ministre des Postes, a également fait des déclarations contre les fonctionnaires communistes.

Attitude des  
gouvernements  
vis à vis des  
Syndicats

M. Mandel déclare, lui, qu'il est inutile de faire des déclarations, qu'il faut agir.

Il reste la question de savoir si nous pouvons laisser à des postes décisifs pour la vie nationale, par exemple à la tête de la T.S.F. des agents, qui déclarent chaque jour qu'ils saboteront la mobilisation générale, qu'ils saboteront les services publics, les organes gouvernementaux. Du côté gouvernemental, il faut dire non. Grâce précisément à ce favoritisme syndicaliste, ce sont les plus excités parmi les syndicalistes et les chefs de syndicats, qui se sont attribués les meilleures places dans les centraux télégraphiques et téléphoniques, à la T.S.F., etc..

#### 7° - Devoir de loyalisme social et national des fonctionnaires.

Nous arrivons maintenant à un problème d'une actualité extrêmement brûlante, mais aussi infiniment délicat: c'est celui de la liberté d'opinion du fonctionnaire.

Le fonctionnaire est-il complètement libre de ses opinions ? Les organisations de fonctionnaires répondent unanimement par l'affirmative; ils entendent ne pas être des "citoyens diminués". Et en face de cette affirmation, il n'y a pas dans cet ordre d'idées une doctrine absolument nette, directement affirmée des gouvernements. C'est là une matière délicate, qu'il faut cependant essayer de construire.

C'est une question qui ne se pose, en réalité, à l'heure présente, qu'en France. Si en Allemagne un fonctionnaire affirme qu'il va bouleverser l'Etat, renverser les assises de l'Etat, organiser la grève, perturber les services publics, il est envoyé dans un camp de concentration, et c'est la peine la plus légère. On sait quelle a été l'épouvantable exécution de ces deux jeunes femmes, appartenant à la meilleure société, qui avaient trahi l'Allemagne au profit de la Pologne, alors que l'Allemagne et la Pologne se font des amitiés.

L'espionnage n'est puni de mort, dans tous les pays civilisés, qu'en temps de guerre. C'est donc que l'Allemagne se considère comme étant en temps de guerre larvée.

En Italie, des fonctionnaires agissant ainsi seraient envoyés aux Iles.

En Russie, le mieux qui puisse leur arriver est la Sibérie ou le coup de revolver sur la nuque dans une cave.

Aux Etats-Unis, règne le lamentable spoils system. Au vainqueur, les dépouilles. Le parti vainqueur aux élections distribue les fonctions pu-

La question du  
loyalisme des  
fonctionnaires  
ne se pose que  
dans la France  
actuelle

bliques en butin de victoire à ses partisans. C'est donc la loyauté politique, la loyauté de parti qui est exigée des fonctionnaires américains.

En Angleterre, la question ne se pose pas; les fonctionnaires savent qu'ils sont tenus à un certain loyalisme que nous aurons à définir.

Au Mexique, qui est intéressant à étudier par sa fureur anti-religieuse (qui s'explique par ce fait que c'était auparavant un pays très religieux), il y a sur la question des fonctionnaires et de leur loyalisme une étude extrêmement curieuse, qui a paru dans la revue dite "les Etudes" du père Dudon au 1er mars, dans laquelle on lit "les questions auxquelles doivent répondre les employés par écrit et sous leur signature".

Les fonctionnaires (balayeurs, postiers, etc..) doivent répondre aux questions suivantes :

1<sup>e</sup> - ils doivent préciser leurs données sur l'idéologie philosophique et religieuse.

Quelle est leur religion et quelle école fréquentent leurs enfants. Ont-ils des parents dans les ministres du culte;

2<sup>e</sup> - La filiation politique. Le fonctionnaire est-il identifié avec le principe, les efforts et l'actualisation de la révolution. S'il ne l'est pas, dire pourquoi.

En Pologne, des professeurs de l'enseignement supérieur ont été révoqués en masse, parce qu'ils n'avaient pas l'opinion politique du jour alors que c'étaient des patriotes polonais, des gens dans la tradition nationale polonaise.

En France, nous avons eu une époque analogue, notamment sous le Second Empire, où tout fonctionnaire et même les membres du Parlement étaient obligés de professer le loyalisme, non seulement à l'égard des institutions, mais à l'égard du chef de l'Etat.

D'après la constitution du 14 janvier 1852, les députés avant d'être admis à siéger devaient prêter serment de fidélité aux institutions et à l'Empereur.

Or aux élections de 1855, Goudchaux et Carnot refusèrent le serment et le corps législatif ne les admit pas.

C'est le sénatus-consulte de 1858, qui déclara qu'avant de faire acte de candidature (avant de distribuer des bulletins, de faire des affiches, etc..) le candidat devait signer une déclaration portant simplement la signature, sans aucune réserve, ni commentaire. Cette formule était : "je jure le respect aux institutions et la fidélité à l'Empereur".

Par conséquent, les républicains, pour être dépu-

tés, devaient prêter serment de fidélité à l'Empereur. Ils hésitèrent un peu, puis déclarèrent que ce n'était qu'une formalité et tous les républicains prêtèrent sans gêne le serment de fidélité. Mais on voit qu'il y avait une doctrine, elle ne fut jamais appliquée sous le Second Empire avec la rigueur qu'elle a au Mexique.

Tous les organes, sous le Second Empire: organes législatifs, administratifs et judiciaires étaient tenus au loyalisme politique le plus complet: la question qui se pose aujourd'hui d'une façon extrêmement importante est celle-ci, le loyalisme politique, qui est exigé du fonctionnaire, est-il le seul, n'y a-t-il pas aussi le loyalisme social et le loyalisme patriclique ?

Il faut distinguer entre le loyalisme politique et d'autre part le loyalisme national ou social.

Loyalisme politique - Il faut considérer que dans une démocratie, les fonctionnaires ne sont pas obligés d'avoir une opinion politique du parti au pouvoir. Toutefois, ce n'est pas encore la règle absolue, puisqu'il y a des fonctionnaires, qui sont obligés d'avoir un loyalisme politique; ce sont les fonctionnaires politiques, les préfets, qui doivent avoir l'opinion politique du parti au pouvoir. Ils ne sont pas obligés de la professer dans l'intimité de leur cœur, mais dans leurs actes, dans leurs manifestations extérieures, ils doivent observer le loyalisme politique; c'est pour cela qu'ils sont révocables sans motif déterminé.

Ils savent d'ailleurs ce qu'ils font lorsqu'ils entrent dans la carrière et n'ont pas le droit de se plaindre.

L'essentiel c'est le loyalisme national et le loyalisme social. Rappelons, dans la jurisprudence du conseil d'Etat, un arrêt Bouteyre. L'abbé Bouteyre, qui avait voulu se présenter à l'agrégation de philosophie, s'en est vu refuser l'autorisation par le ministre de l'Instruction publique; considérant sans doute que le fait qu'on ait adhéré à un culte d'une façon aussi complète que celle qui consiste à entrer dans les ordres, ne laissait pas l'indépendance d'esprit nécessaire pour enseigner dans un lycée.

Supposons qu'au lieu d'un prêtre il s'agisse d'un candidat qui aurait manifesté publiquement qu'il rejette tous les fondements de la société et de la patrie, est-ce que le ministre lui refuserait de se présenter ? Ce serait un beau scandale; et, cependant, l'hypothèse serait-elle tellement différente de l'hypothèse Bouteyre.

Le triste dans notre situation, c'est qu'on ré-

Loyalisme politique et loyalisme national ou social

Loyalisme politique imposé à certains fonctionnaires

Loyalisme national et loyalisme social

clame la liberté pour soi, mais qu'on n'en veut pas pour les autres. D'autre part, ceux qui la réclament avec la plus grande véhémence représentent des régimes où la liberté d'opinion n'existe pas. même pour les simples citoyens, A Moscou, il n'y a pas de liberté d'opinion pour les citoyens; il n'y en a pas à plus forte raison pour les fonctionnaires. C'est la fusillade perpétuelle, 40 à 50 condamnés à mort au cours d'une année.

On prêtait à Louis Veuillot, le grand polémiste catholique, cette parole : "Nous réclamons la liberté, parce que votre doctrine est la liberté, mais si nous étions les maîtres, nous vous refuserions la liberté, parce que notre doctrine est le refus de la liberté".

Il n'est pas sûr que Veuillot ait lancé cette fâcheuse boutade. Mais M. Léon Blum a exprimé une pensée bien voisine dans une très remarquable formule : "Le régime parlementaire n'est pas notre doctrine, mais il est notre bien"; ce qui veut dire: nous allons profiter de toutes les libertés parlementaires et lorsque nous serons les maîtres, nous les supprimerons.

Tout cela est très délicat. La grosse question est celle du statut des fonctionnaires.

Est-ce que les fonctionnaires peuvent avoir toute liberté de manifestation d'opinion à l'égal des autres citoyens ? Les fonctionnaires disent "Nous entendons ne pas être des citoyens diminués". La formule est séduisante et très souvent la formule a beaucoup plus d'importance pratiquement que les raisonnements les plus solidement établis.

Est-ce que le fonctionnaire est diminué comme citoyen, même si on l'empêche de faire certaines manifestations ? Non, il n'est pas diminué comme citoyen, il est diminué comme fonctionnaire; sa liberté reste totale. Ce qui intéresse c'est la répercussion de cette liberté sur sa fonction; personne n'est obligé d'être fonctionnaire et si on accepte d'être fonctionnaire, il faut accepter aussi quelque limitation de la liberté; par exemple, celle de travailler alors qu'on désirerait aller se promener.

M. Georges Mandel a dit dans un des communiqués qu'il a fait à la presse, que le ministère des postes a reçu 111.000 demandes de candidatures au ministère des postes, et que soixante douze mille sont étudiées et classées. Si les places sont vides, elles seront vite occupées. Dans ces conditions, personne n'est obligé d'être fonctionnaire. Le citoyen investi d'une fonction publique, s'il se sent trop gêné aux entournures, peut à tout moment se débarrasser de

#### Le statut des fonctionnaires

la fonction et recouvrer la liberté entière du citoyen non fonctionnaire.

Lorsqu'on parle du statut des fonctionnaires, il y a un silence général ou plutôt une mauvaise humeur dans les rangs des fonctionnaires, parce que dès maintenant les droits des fonctionnaires sont singulièrement protégés par l'ensemble des lois ou des règlements concernant, soit une catégorie de fonctionnaires, soit l'ensemble des fonctionnaires.

N'importe qui est quasi propriétaire de sa fonction. Le ministre des postes, avec l'appui du président de la république, ne peut pas révoquer un facteur, sans soulever toutes sortes de difficultés. Lorsqu'on parle du statut des fonctionnaires, ainsi que l'a fait M. Doumergue, on veut mettre dans la constitution le principe d'un statut c'est-à-dire une définition juridique et solennelle des devoirs des fonctionnaires; or les devoirs sont considérés comme une diminution de la plénitude des droits des citoyens.

En 1928, dans sa déclaration ministérielle, M. Poincaré disait que la nécessité d'un statut s'imposait de toute urgence, sous peine de voir le pays sombrer dans une irrémédiable anarchie; on pourrait remonter plus haut. Pourtant rien n'a été fait, parce qu'on hésite toujours devant cette question difficile au point de vue politique, mais difficile aussi au point de vue juridique et technique.

M. Doumergue attachait une telle importance à ce statut qu'il a voulu l'insérer dans la constitution, mais il a été obligé de s'en aller.

La Chambre a entendu ces derniers temps une interpellation sur les menées du personnel civil, et entr'autres d'un agent militaire d'arsenaux, qui avait été révoqué par le maréchal Pétain; le Général Morin, qui avait succédé au Maréchal au ministère de la Guerre; a dit : "Pouvons nous garder dans nos établissements militaires des hommes; qui déclarent que le jour où la guerre éclaterait, ils arrêteraient les fabrications militaires et ne se rendraient pas aux convocations et qui organiseraient le sabotage de la défense nationale ? "

La Chambre n'a pas statué; elle a voté l'ordre du jour pur et simple; elle n'a pas même daigné donner sa confiance au gouvernement.

Ce sont pourtant là des questions vitales pour notre pays et nous sommes les seuls au monde où la question se pose de cette façon; pendant ce temps, Hitler décapite des femmes, qui ont livré des secrets politiques.

La difficulté c'est de prendre une décision.

Je suis attaché pour ma part au régime parlementaire, il faut pourtant en reconnaître toutes les difficultés on est gêné par des questions d'élection et de réélection, et si on vote le statut des fonctionnaires, il y a des ouvriers des arsenaux qui vont se tourner contre ceux qui ont voté.

Que peut faire le gouvernement ? Il est soutenu par une majorité hétérogène, qui obéit aux suggestions des fonctionnaires. Si, en effet, on établit une discipline des fonctionnaires, on s'aliène un élément de la majorité et on tombe.

Un gouvernement libéral comme celui de M. Etienne Flandin et de M. Germain Martin, qui dans cette faculté soutient une thèse libérale, soutiennent des projets anti-libéraux comme le projet des ententes industrielles, ou le projet du ministère du commerce. (Sur ce point, voir les articles de M. Joseph Barthélémy dans "Le Temps", "le Matin, l'Information.)

Le fonctionnaire a-t-il des devoirs spéciaux de loyalisme ? Si le fonctionnaire n'est pas satisfait il n'a qu'à rentrer dans la vie privée, car les candidats ne manquent pas pour prendre sa place. Il est difficile de remplacer un ministre, un président à la Cour de Cassation ou au Conseil d'Etat, un ambassadeur à Londres, à Berlin, à Madrid ou à Rome, mais on peut remplacer aisément un facteur, un cantonnier.

Les fonctionnaires sont, à l'heure actuelle, dans une situation privilégiée; personne évidemment ne veut rétablir le régime administratif de l'an VIII une hiérarchie figée et caporalisée; personne ne pense à revenir au silence, qui régnait dans les rangs de l'administration de Napoléon Ier et de Napoléon III il est entendu, d'autre part, que tout ce qui n'est pas manifestation publique bruyante, tout ce qui est l'exercice normal et pacifique d'un droit, ne doit donner lieu à aucune espèce de sanction administrative.

Mais ce qui est plus grave c'est qu'un fonctionnaire peut faire publiquement profession d'antimilitarisme et d'antipatriotisme. A cette grave question, la Chambre n'a pas répondu, on voit la timidité de notre législation.

La plus grave des questions reste également sans réponse: est-ce que les fonctionnaires peuvent faire grève ? Nous disons non, et lorsque M. Doumergue a voulu l'écrire, il a été obligé de subir les corrections imposées par M. Herriot : "toute cessation concertée et non justifiée dans les services publics".

Même cette atténuation n'a pas permis à la réforme de M. Doumergue d'atteindre son but, M. Doumergue

Le fonctionnaire peut-il faire grève?

Peut-il faire profession d'antimilitarisme et d'antipatriotisme

est tombé et personne n'a repris cette interdiction.

Un fonctionnaire peut-il faire profession d'antimilitarisme et d'antipatriotisme ?

A ce sujet, voilà comment la question se pose : On connaît le budget, qui pratiquement se compose de 4 parties :

la dette perpétuelle 10 milliards

la dette viagère 10 milliards

la défense nationale 11 milliards

les services publics 15, 16 ou 17 milliards

Nous allons donc dépenser chaque année 11 milliards pour la défense nationale, et nous allons entretenir dans des casernes des soldats, fabriquer des canons, des munitions, des fortifications Maginot; l'Etat va nous imposer ces dépenses et en même temps on paiera des fonctionnaires, qui rendront inutiles tous ces efforts, car si nous avons une politique matérielle de la défense nationale, il faut aussi que nous ayons une politique morale de la défense nationale.

Est-ce que nous allons prendre les jeunes gens de 20 ans, les mettre dans des casernes en leur apprenant que "la discipline fait la force principale des armées", qu'il faut mourir pour la patrie et en même temps payer des instituteurs, qui diront : "Il ne faut pas mourir pour la patrie et ne pas répondre aux convocations militaires" et payer également des ouvriers dans les arsenaux, qui fabriqueront des obus et qui empêcheront de s'en servir.

Il y a une autre question : la France est regardée de l'extérieur; quel effet faisons nous ? Il faut penser à cette parole de Casimir Périer, qui disait : "Pour assurer la paix en Europe, il faut et il suffit peut-être que la France soit gouvernée".

Nous n'avons aucun texte sur ces questions, mais voilà par exemple une décision du conseil départemental de l'enseignement primaire du Rhône; on traduit devant lui un instituteur Blain qui a tenu certains propos au congrès de Nice; d'abord l'inspecteur d'Académie l'appelle pour lui demander des explications, il déclare : "Je n'ai pas à répondre à votre convocation, car je n'ai pas à répondre de mes actes en dehors de l'exercice de mes fonctions"?

Le conseil départemental, dans sa séance du 17 novembre 1934, le blâme pour cet acte d'insubordination, mais en ce qui concerne les propos qui lui étaient reprochés, le conseil départemental "considérant que toute la tradition républicaine a toujours répugné à admettre le délit d'opinion, que dans l'état actuel

de la législation, en l'absence de tout texte fixant les droits et les devoirs des fonctionnaires, on ne peut qu'admettre que tous les Français sont également libres dans l'expression de leur pensée ou de leurs convictions, sans restriction théorique d'aucune sorte et pour les employés de l'Etat sans limitation pratique, autre que celle qu'ils doivent s'imposer à eux-mêmes par respect pour l'ordre social qu'ils observent et pour le régime républicain.

Cette décision du Conseil départemental du Rhône était naturellement appelée à un grand retentissement. À propos d'une polémique sur les institutions anti-patriotes, M. André Lavenir, instituteur à Lyon, secrétaire général de la section du Rhône du Syndicat national des instituteurs, écrivit dans le Bulletin Corporatif quelques phrases dans ce goût :

"Que les enfants manquent l'école et risquent de devenir illétrés, que les maîtres soient en butte aux violences des fanatiques; M. Peissel ne s'en inquiète pas. L'école n'est, pour lui, qu'une annexe de la caserne, et il ne lui connaît guère d'autre utilité que de cultiver l'amour de la patrie. Les enfants doivent aimer la patrie, car la patrie aime ses enfants; elle en consomme beaucoup."

Cette manière, pour un instituteur, d'exposer ses idées sur la patrie attira l'attention de l'autorité académique, M. Rouède, inspecteur d'académie, adressa à M. Lavenir la lettre suivante :

"J'ai lu avec un profond regret la phrase suivante parue sous votre signature dans le Bulletin corporatif du 5 avril : "Les enfants doivent aimer la patrie, car la patrie aime ses enfants; elle en consomme beaucoup". Cette phrase, surtout dans les circonstances présentes constitue une faute des plus graves que je ne saurais laisser passer sans sanction. J'ai l'intention, en conséquence, de vous infliger la peine de la réprimande, avec inscription au dossier et aux actes administratifs. Vous aurez la faculté de consulter votre dossier, comme la loi le prévoit, le lundi 15 ou le mardi 16 avril, de 10 heures à 11 h 30.

L'inspecteur d'Académie  
P. ROUÈDE

À cette lettre, M. Lavenir a répondu en ces termes :

"Je m'étonne de votre intention de m'infliger une peine disciplinaire, alors qu'il ne m'est fait aucun grief d'ordre professionnel, alors que le conseil départemental du Rhône, réuni le 17 novembre 1934, a constaté que tous les Français sont également libres dans l'expression de leur pensée ou de leurs convic-

tions. Si j'accepte entièrement le contrôle de mes chefs sur mon activité professionnelle, j'estime qu'il est de mon devoir de défendre ma liberté de citoyen, et je ne puis participer aux formalités qui accompagnent une peine disciplinaire n'ayant aucun motif d'ordre professionnel. En conséquence, je ne crois pas utile de prendre connaissance de mon dossier, parce que ce serait reconnaître un pouvoir de contrôle administratif sur mon activité extra-professionnelle.

Veuillez agréer, ...

André LAVENIR "

Le bureau du syndicat a affirmé sa solidarité avec son secrétaire général.

Ce sont là des incidents qui relèvent certainement de l'anarchie.

L'Etat a cependant besoin d'être sûr de la fidélité des fonctionnaires, le jour où l'Etat aurait besoin d'eux. Nous avons vu plus haut l'exemple des ouvriers des arsenaux. Mais il y a l'exemple des télégraphistes, des postiers, agents de T.S.F. qui, tout de même, sont les agents de la mobilisation. Les cheminots peuvent-ils soutenir la doctrine que le jour où on aura besoin d'eux, ils s'en iront ? C'est la question qui a été posée par M. Mallarmé et par M. Mandel à propos du service central de la T.S.F. En effet, dans ces postes de choix, comme cela arrive fréquemment, étaient les meneurs les plus exaltés et qui ont fait quelques manifestations, qui ont essayé de transmettre des déclarations. On a coupé, mais ce fut une espèce de scandale.

Mais si le jour de la mobilisation, on n'est pas plus sûr de leur obéissance, il vaut mieux fermer la maison.

On dit : "Vous, Gouvernement, vous vous réservez de révoquer les fonctionnaires, qui font grève" (on a posé la question au Parlement : est-ce que si le régime socialiste était là vous admettriez la grève des fonctionnaires ? il a été répondu : "Dans le régime socialiste, tout le monde serait tellement satisfait que la question de grève ne se poserait pas")....

"et vous, Gouvernement, vous laissez d'autres fonctionnaires exciter à la grève, vous vous réservez de mettre à mort le soldat, qui déserte, et vous permettez à vos agents, grâce à l'argent que vous réclamez aux contribuables, de préconiser cet acte qui amènera la mort des jeunes gens ". Est-ce vraiment possible ? Ce sont là des problèmes extrêmement graves.

Voici quelques cas: nous savons que dans l'ensemble il ne faut pas exagérer ce qui s'est produit et que nous avons un corps de fonctionnaires sain, qui

est, à l'heure actuelle, un peu sous la terreur, par la faute des gouvernements, qui ne soutiennent pas avec suffisamment d'énergie les fonctionnaires loyaux, les fonctionnaires disciplinés et qui ne les défendent pas suffisamment contre les excès syndicalistes.

Voici, par exemple, le cas de Mlle Bernadoux, Melle Bernadoux est, d'après les communiqués du ministère de l'Instruction Publique, une institutrice de Houilles (Seine-et-Oise). Cette institutrice est actuellement âgée de 28 ans, elle est pupille de la Nation, son père a été tué à la guerre, elle a incontestablement horreur de la guerre, et elle a de ce fait établi un enseignement essentiellement anti-militariste. Cela se traduit par tout un ensemble de leçons. Notamment à l'occasion de l'armistice, pendant une semaine entière, du 5 au 12 novembre 1934, elle a consacré tout son enseignement à la guerre: dictées, résumés de morale, récitations, rédactions, exercices grammaticaux et oraux. Pendant toute une semaine pas d'autre son de cloche. Avec esprit de suite, elle donne cet enseignement, elle obsède ses jeunes élèves, qui sont des enfants de 7 à 12 ans, de visions plus ou moins tristes: Dictée: Une marche dans les boyaux. Récitation : "Vous serez un tas de cadavres dans l'herbe". Au total, pendant une semaine, tout un enseignement de cauchemar. Et la doctrine ne suffit pas: à ces enfants elle pose cette question en devoir écrit : "Si une guerre éclatait dans quelques années, que feriez vous, comment, à votre avis, pourrait-on empêcher les gens de se battre ?"

Réponses: Je refuserais d'y aller

Je me sauverais dans un pays lointain

Si tous les hommes ne voulaient pas aller à la guerre, on ne se battrait pas

On se révolterait pour ne pas faire la guerre, etc.

Elle même corrige un devoir en disant : "Les hommes devraient refuser de partir".

De quelle sanction a-t-elle été frappée ? de la censure.

Le résultat de cette décision est une grande manifestation des syndicats d'instituteurs: tous les instituteurs délégués dans les conseils départementaux donnent leur démission dans la France entière.

Les conseils départementaux ont été organisés par la loi du 30 octobre 1886, et se composent du préfet, de l'inspecteur d'Académie, des directeurs et directrices des écoles normales, de deux inspecteurs primaires, désignés par le ministre, de 4 conseillers généraux, de deux instituteurs et de deux institutrices publics du département, élus par leurs

Qu'est-ce qu'  
un Conseil dépar-  
temental

collègues.

Dans la France entière, par conséquent, pour protester contre la censure infligée à Mlle Bernadoux, qui garde sa place, ces 4 délégués ont donné leur démission pour se solidariser avec cette jeune militante syndicaliste et pacifiste.

Si les instituteurs étaient libres peut-être les choses se passeraient-elles autrement, mais ils sont terrifiés, parce que les gouvernements ne les soutiennent pas. Ce n'est donc pas l'opinion de tous les instituteurs, puisqu'à la guerre de 1914 ils ont été d'excellents officiers, et qu'ils sont les meilleurs des officiers de réserve dans les casernes; mais il y a tout de même là une chose dangereuse.

Quand le monde entier s'arme matériellement comme il s'arme moralement, comme nous l'avons vu, cette renaissance morale de l'Italie par Mussolini, cette reconstitution du moral de la nation allemande par Hitler, et que nous en sommes là, il y a là quelque chose d'inquiétant.

Il y a également le cas Fresney assez curieux. C'est un instituteur des Alpes Maritimes, qui faisait du surréalisme; il était communiste et avait notamment "rêvé" (il y eut une revue surréaliste, dirigée par des jeunes gens plus ou moins pervertis, qui écrivaient tout ce qui leur passait par la tête), qu'on assassinait le maire de l'endroit. On l'a mis en congé avec traitement complet avec sa femme (puisque ils avaient un poste double), ce qui leur permet de faire de la propagande communiste à nos frais comme citoyens libres.

Voici le cas de ce professeur de philosophie au lycée de Pau, qui a été condamné pour outrages aux agents et pour provocation d'attroupement non armé (le ministre s'était d'ailleurs trompé et avait publié un communiqué officiel, dans lequel il avait dit que le professeur avait été condamné pour provocation de militaires à la désobéissance); la condamnation était d'une peine de prison avec sursis. Cette peine le privait de son droit électoral pendant 5 ans; on le nomma seulement dans un lycée un peu plus important, à Béziers.

A la suite de ce déplacement, il y eut une démarche du syndicat des professeurs de lycées, qui allèrent protester auprès de M. Mallarmé contre la persécution dont ce professeur était l'objet. Or, en l'espèce, on ne pouvait pas le considérer comme une victime, puisque bien que privé de son droit électoral, par une peine de prison, il avait conservé son poste.

Ce n'est pas ici le lieu où il soit possible d'exprimer une opinion personnelle sur un aussi brûlant sujet. Nous trouvons cependant une opinion qui nous

paraît juste parce qu'elle est nuancée et qui est d'ailleurs exprimée en termes parfaits. C'est celle que M. Jean Philip, sénateur radical socialiste du Gers, exposait dans le rapport sur le budget de l'éducation nationale pour 1935 : "Ne nous y trompons pas, et disons le sans ambages. Si l'état d'esprit de ces instituteurs, qui en réalité ne sont pas le nombre, mais donnent et se donnent l'illusion d'être la force parce qu'ils font le bruit, ne se transforme pas; si, quelles que soient leurs opinions personnelles, ils ne restent pas respectueux des devoirs que leur impose leur mission, s'ils ne parlent que de leurs droits et comptent sur l'agitation violente pour les faire aboutir; si les écoles normales continuent à être des séminaires formant des esprits étroits et sectaires; si, parmi les éducateurs de la jeunesse, l'ordre, la discipline et le bon sens n'ont pas le dernier mot, il y aura dans la masse française une désaffection profonde de l'école. En somme, du haut en bas de l'Université, de la faculté à l'école, en passant par le lycée, que faut-il ? Remettre de l'ordre, sans se laisser guider par de vaines idéologies.."

## DERNIERE PARTIE.

## LA LIBERTÉ INDIVIDUELLE

Il n'y a pas de liberté absolue.

Ce problème est d'actualité, puisqu'il a été promulguée il y a quelques jours (25 mars 1935) une loi sur cette matière tendant à modifier une autre loi récemment promulguée (loi du 7 Février 1933), par laquelle la Chambre avait adopté une ancienne initiative du Sénat, matière si imparfaitement étudiée qu'au bout de quelques mois d'expérience, le besoin d'une refonte s'est fait sentir.

Il faut commencer par des définitions : l'idée principale c'est qu'il n'y a pas de liberté absolue; en effet, si l'on donne une liberté absolue, il n'y a plus de société, la société se dissout; si au contraire on établit l'autorité complète du pouvoir social, il n'y a plus de liberté individuelle, plus de raison de vivre, de telle sorte que le problème permanent c'est de trouver le point d'intersection entre l'intérêt de l'individu et l'intérêt du groupe, entre l'autorité publique et la liberté.

Cette question se pose dans les mêmes termes pour l'organisation de la famille ; la famille suppose dans une certaine mesure la monarchie, c'est-à-dire l'autorité du père de famille, le patriarcat; si l'on établit la monarchie absolue, la femme et les enfants sont sacrifiés; si on établit la liberté complète des membres de la famille, les enfants peuvent se marier à n'importe quel âge, la femme peut résider où il lui plaît et s'en aller quand il lui plaît; les membres de la famille sont libres, mais il n'y a plus de famille.

Les trois classes de libertés.

Par conséquent, c'est toujours le point d'intersection, le point d'équilibre qu'il faut trouver dans toutes les matières. La liberté individuelle est celle qui permet à l'homme d'obéir à sa propre volonté, mais l'expression de liberté individuelle est plus pratiquement réservée à la liberté des actes extérieurs, des actes physiques, quel qu'en soit le but : bien-être, plaisir, manifestation de la liberté.

Quant aux autres classes de liberté ; il en est qui intéressent la pensée, c'est la liberté de penser.

ment, la liberté des opinions, la liberté des discours, la liberté de la presse, la liberté des religions, la liberté de l'enseignement, etc....

Une autre classe est celle qui intéresse l'appropriation des choses à notre bien-être matériel : liberté de la propriété, liberté de l'industrie, liberté du commerce, etc....

Donc, en somme, trois classes de liberté :

Liberté des actes physiques,

liberté de la pensée,

liberté de l'appropriation, ou liberté individuelle que l'on va maintenant étudier.

La liberté individuelle se présente sous deux aspects :

1°- La liberté d'action, que l'on appelle la liberté d'aller et de venir, liberté qu'avant l'invention des chemins de fer on appelait d'un terme, qui paraît aujourd'hui un peu ridicule, la liberté locomotrice.

C'est une liberté, dont la réglementation et dont la législation est singulièrement délicate.

2°- La sécurité, ou liberté de faire tous les actes de la vie privée sans être troublé par une intervention de l'autorité publique.

La liberté individuelle se définit : la libre exécution des volontés de l'homme; mais comme c'est une notion antérieure à l'état de société, pour employer le langage de Rousseau, c'est la notion qui s'applique à l'état de nature, c'est la liberté à l'état sauvage.

La liberté individuelle peut se définir dans un état de société : la libre exécution de tous les actes légitimes ou raisonnables.

Remarquons que si l'homme se soumettait toujours à la raison, tout mécanisme social serait aussitôt inutile.

La théorie de l'individualisme anarchique suppose précisément que tous les hommes obéissent à la raison. C'est là l'erreur fondamentale de la théorie anarchique. Le problème est donc de concilier la liberté d'un homme avec celle de ses semblables, avec celle d'autrui : la liberté dit "la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen" est le droit de faire tout ce qui ne nuit pas à autrui". Par conséquent, la première règle c'est la liberté, par rapport à autrui, la deuxième règle, c'est la liberté par rapport aux exigences de l'ordre social.

Ce problème de la liberté individuelle au point de vue de la législation positive se pose par rapport au possesseur lui-même de la liberté, et ici se pose la question de savoir si le législateur doit permet-

La liberté individuelle.  
Ses deux aspects.

Définition.

tre à un individu d'abdiquer sa liberté. C'est la question de l'esclavage, de l'organisation de la famille, des voeux religieux, des engagements militaires. C'est la question des engagements perpétuels, qui sont interdits par le code civil, etc.....

2ème réglementation de la liberté par rapport avec la puissance publique. Il n'y a pas de société sans limitations de la liberté individuelle; ces limitations apparaissent dans le service de défense (service militaire), dans la réglementation de la circulation, dans l'obligation d'aller à droite, quand on aurait envie de passer à gauche, dans la réglementation du port d'armes, dans la liberté des voyages, dans la possession d'armes de guerre ou d'explosifs, dans la réglementation de l'âge du mariage, du domicile de la femme mariée. Elle apparaît aussi dans une institution aujourd'hui abolie, qui est la contrainte par corps. La contrainte par corps est un emprisonnement dans l'intérêt privé du créancier : le créancier pouvait, en vertu du code de commerce, exiger l'internement dans des prisons spéciales (la prison de Cléchy par exemple) du débiteur insolvable; c'était un emprisonnement, qui n'a jamais fait payer un débiteur et qui coûtait cher au créancier, lequel devait bien entendu se charger de nourrir le débiteur pendant son séjour en prison. Cette législation a disparu au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, c'était une atteinte à la liberté dans l'intérêt des particuliers.

Les plus importantes limitations à la liberté sont relatives à l'administration de la justice, arrestation, détention préventive, visite domiciliaire, perquisition, surveillance de la haute police etc....

Voici le panorama de la question de la liberté individuelle et naturellement nous n'étudierons pas ces questions en détail; nous dirons quelques mots de la liberté individuelle par rapport à celui qui la possède. C'est la théorie de l'abdication individuelle. Cette abdication est presque de tous les temps: les faibles, en effet, ont cherché un refuge dans certaines abdications. L'abdication n'est supposée évidemment que chez les faibles, qui cherchent, soit un refuge dans un groupement, soit dans un contrat avec le fort.

On peut considérer que c'est pour se défendre qu'on a constitué les communes, les corporations; les corporations défendaient contre la concurrence des autres, défendaient aussi contre les misères inévitables et inséparables de la condition humaine, mais aussi supprimaient en contre partie de cette protection, la liberté des individus, qui en faisaient partie.

Il y avait également le refuge dans les couvents

Réglementation et limitation de la liberté.

Théorie de l'abdication individuelle.

Il faut considérer que dans l'ancien régime les couvents étaient souvent un refuge pour ceux qui n'avaient pas les moyens de lutter contre les difficultés de l'existence. Il y a aussi l'acceptation par faiblesse de l'assujettissement à d'autres hommes : esclavage volontaire, vassalité, oblat (dans l'ancien régime, les hommes qui se donnaient) acceptation par faiblesse des propositions plus ou moins séduisantes des sergents recruteurs, qui allaient en Suisse, en Allemagne, faisaient miroiter combien était beau le service du roi de France et incorporaient ainsi dans l'armée des hommes qui avaient perdu leur liberté.

L'histoire du travail comporterait aussi l'exposé d'un certain nombre d'abdications de la volonté : le travail a d'abord été servile, demi-servile, et aujourd'hui libre.

L'art. 18 de la constitution montagnarde du 24 Juin 1793 disait : "Tout homme peut engager ses services, son temps, mais ne peut se vendre ou être vendu, sa personne n'est pas une propriété aliénable". Et à son tour le code civil, dans l'article 1780, pose le principe : "On ne peut engager ses services qu'à temps ou pour une entreprise déterminée".

Cette disposition a été complétée le 27 Décembre 1890 par la suivante : "Le louage de service fait sans détermination de durée peut toujours cesser par la volonté d'une des parties contractantes". Par conséquent, nous avons l'application du principe que la liberté individuelle ne peut être complètement aliénée.

L'art. 686 du Code civil déclare : "Il est permis aux propriétaires d'établir sur leur propriété ou en faveur de leur propriété telle servitude que bon leur semble, pourvu néanmoins que les services établis ne soient imposés ni à la personne, ni en faveur de la personne, mais seulement à un fonds et pour un fonds, et pourvu que ces services n'aient d'ailleurs rien de contraire à l'ordre public". En effet, comme les immeubles sont perpétuels, s'il y avait des servitudes personnelles, ces servitudes seraient perpétuelles et la liberté individuelle serait par là menacée.

Cette question de l'abdication de la liberté individuelle par son possesseur soulève la question de l'engagement au service militaire, question que nous laisserons de côté, elle soulève aussi la question des voeux religieux. La constitution du 3 Septembre 1791 commence par une Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen et continue par un préambule qui porte toute une série de principes : l'égalité

Les voeux religieux.

des citoyens, suppression de la vénalité, suppression des corporations, jurandes et corps de métiers, enfin suppression des voeux religieux.

La loi ne reconnaît, ni les voeux religieux, ni aucun engagement qui serait contraire au droit naturel. Au contraire dans l'ancien droit, l'autorité civile donnait sa sanction aux voeux religieux; les voeux religieux entraînaient la mort civile; le religieux était dépouillé de sa personnalité et considéré aussitôt comme mort, c'est-à-dire que l'individu qui prononçait des voeux voyait aussitôt sa succession s'ouvrir au profit de ses proches parents, quant à lui, il devenait incapable de recueillir des successions, soit ab intestat, soit par testament.

D'autre part, les voeux religieux étaient sanctionnés par l'intervention de la police, on voit dans "la Religieuse" de Diderot (roman d'ailleurs un peu partial, qui décrit les moeurs religieuses à la fin de l'ancien régime) qu'une religieuse qui s'échappe d'un couvent y est ramenée par la maréchaussée, par les gens du Roi, par conséquent sanction par la force publique des voeux religieux.

Ce livre n'a pas eu l'influence sur la législation de la Révolution, puisqu'il est resté en manuscrit jusqu'à l'an V, mais il aide à comprendre l'état d'esprit de la Constituante à l'égard de la vie monastique.

Que réclamaient les libertés ? Le principe même de la liberté aurait réclamé que la loi civile refusât sa sanction aux voeux religieux. On aurait dû dire : "Si vous voulez prononcer des voeux, prononcez-les, mais aucune mort civile, aucune sanction, et le jour où vous voudrez rompre les voeux, vous pourrez le faire".

C'est ce que Treilhard, qui a laissé un grand nom, parmi les jurisconsultes, demandait dans son rapport, mais la Constituante et la Législative allèrent immédiatement beaucoup plus loin et supprimèrent purement et simplement la liberté de prononcer des voeux.

Les congrégations à voeux perpétuels furent supprimées pour l'avenir par un décret du 13 Février 1790, et la Législative décréta la suppression définitive et immédiate de tous les ordres religieux.

Par le décret du 4 Août et 18 Août 1792, la Constituante avait cependant laissé peser sur les moines qu'elle dispersait l'incapacité de recevoir par donation ou par succession ab intestat. Mais il y a une politique de la Convention, qui consiste à pulvériser la fortune; la Convention s'est préoccupée de supprimer les grandes fortunes et de les diviser à l'infini;

elle a sur ce point établi la législation successorale : suppression à peu près complète de tester du père de famille, réserve pour les collatéraux, représentation à l'infini en ligne collatérale, c'est-à-dire que les descendants du collatéral décédé prenaient la part revenant au collatéral; c'est le partage à l'infini.

La convention commence par voter cette division pour l'avenir, mais ensuite dans une seconde étape, elle décide que ces lois successorales s'appliqueront à partir du 14 Janvier 1789 (donc rétroactivité de la loi).

Cette date avait été fixée, parce qu'on considérait que c'était à partir de la prise de la Bastille qu'avait commencé la liberté et l'égalité; par conséquent toutes les successions, qui avaient été liquidées depuis le 14 Juillet 1789 jusqu'en 1792 sont de nouveau soumises à liquidation, de façon à diviser encore la fortune.

Cette rétroactivité fut très vivement combattue par le jurisconsulte Merlin et votée sous l'influence de Heyraud de Séchelles qui, dit-on, avait trouvé le moyen de recevoir une succession qui lui avait échappé de 1789 à 1792. Le fait n'est pas garanti, mais c'est une accusation qui fut lancée contre lui.

Afin de multiplier encore les parties prenantes, aux successions, la Convention décide que les moins hériteront à partir du 14 Juillet 1789. Il y avait des familles qui étaient installées; le neveu par exemple était dans la propriété parce que l'oncle était moine, après le vote de la loi, l'oncle arrive et reprend sa propriété. Ceci crée un désordre formidable.

D'ailleurs le personnel de la Révolution est marqué par une quantité de ces moines dégagés de leurs voeux. Certains de ces moines appartenaient à l'ordre de l'Oratoire (qui comprend aujourd'hui des hommes éminents comme Mgr. Baudrillard et le père Sanson) comme Fouché. L'ordre des Capucins avait Chabot, qui s'est rendu coupable de toutes sortes de choses, que nous appellerions aujourd'hui trafic d'influence, il s'était vendu à la Compagnie des Indes et avait pour un peu d'argent, commis quelques faux dans des rapports. Le 7 Septembre 1793, il dit au club des Jacobins : "On sait que j'ai été prêtre, cela me donne le droit de motiver la résolution que j'ai prise comme législateur, j'ai cru qu'il était de son devoir de donner l'exemple de toutes les vertus. On me reproche d'aimer les femmes; j'ai cru que c'était anéantir la calomnie que d'en prendre une comme la loi me l'accorde".

de; .... je ne connaissais pas il y a trois semaines la femme que j'épouse demain, elle est élevée comme les femmes de son pays (c'était une Allemande) dans la plus grande solitude, qui l'avait soustraite aux regards des étrangers, je n'étais donc pas amoureux d'elle, je ne le suis encore que de sa vertu, de ses talents, de son esprit et de son patriotisme". C'était une dame Fraye, elle était la soeur de deux banquiers allemands, dont Chabot avait reçu 200.000frs comme dot, dit-il, mais en réalité comme paiement de ses complaisances.

Chabot invite les Jacobins à assister à son mariage et en effet on envoie une délégation. C'était le lendemain qu'avait lieu la première exécution capitale des Girondins.....

Le décret du 8 Février 1790 dans ses articles 7 et 8 protège ceux que leur âge mettrait en danger de consentir à la légère des voeux religieux. Il y a là toute une gradation, suivant l'âge, des voeux que l'on veut prononcer.

Avant 16 ans aucune espèce de voeux.

Avant 18 ans, voeux temporaires.

Après 18 ans, voeux temporaires avec l'autorisation des parents, comme pour le service militaire.

A partir de 25 ans, les voeux perpétuels.

La question est aujourd'hui résolue, en somme, par la loi sur les associations et congrégations du 1er Juillet 1901, toutes les congrégations sont interdites et les voeux sont considérés comme contraire à l'ordre public. Mais on peut prononcer des voeux, personne ne peut empêcher quelqu'un de s'en aller dans une église prononcer des voeux.

La société réglemente la liberté individuelle de deux façons ::

1°- Elle exige des services,

2°- Elle impose des contraintes.

Elle exige des services dans certains rapports particuliers, ceci est exclusivement appliqué à la famille. Le père doit élever ses enfants et les devoirs du père sont définis par le code civil, qui définit également les devoirs du mari à l'égard de sa femme, les enfants doivent les aliments aux parents etc... Mais il n'y a pas de services dus par un individu à un autre individu. Ceci est une question assez délicate, savoir si celui qui voit quelqu'un se noyer ne commet pas une faute s'il pouvait, sans péril pour lui, l'empêcher de se noyer, par exemple lui jeter une bouée de sauvetage. Toutefois, il n'y a pas d'obligation légale de jeter la bouée; donc pas d'obligation d'assistance d'un particulier à un autre

Liberté individual  
par rapport  
à la société.

I°- Elle exige  
des services.

particulier. Certaines législations ont essayé d'organiser ce minimum d'assistance.

Elle exige des services dans les services publics. Et ici nous voyons deux ordres de services obligatoires : le service de justice dans le jury, le service de défense dans l'ancienne législation de la garde nationale et maintenant dans la législation du service militaire.

**Le service de justice dans le jury.** La Constituante dans sa législation de 1790, s'inspirant de la législation anglaise (il y avait à la Constituante une école anglaise importante), avait institué deux sortes de jurys, un jury d'accusation et un jury de jugement. L'organisation de la Constituante supposait dans chaque district un tribunal, dont tous les membres étaient élus par les électeurs secondaires du district; au chef-lieu du département un tribunal criminel, composé du président du tribunal criminel, élu par les électeurs du département, d'un accusateur public, qui était le ministère public élu également par les électeurs du département, assistés de membres des tribunaux de district.

A côté du tribunal, il y avait un jury double : le jury d'accusation, qui statuait sur la question de savoir si l'individu serait ou non traduit devant le tribunal criminel; et le jury de jugement, qui faisait ce que fait aujourd'hui le jury de la cour d'assises, statuer sur le fait et la culpabilité.

Le jury d'accusation a été supprimé par le code d'instruction criminelle et ses attributions ont été transmises à une Chambre de la Cour d'Appel, que l'on appelle la Chambre des mises en accusation. Le Code d'Instruction criminelle a maintenu le jury de jugement.

**Le service de défense.** La suppression du jury d'accusation a été faite sous l'influence de Napoléon, qui avait horreur du jury. C'est ce qui a d'ailleurs retardé le vote du code d'instruction criminelle.

Le service des jurys est un service obligatoire.

Le service de défense (service militaire). Il convient d'ailleurs de remarquer combien l'évolution démocratique a changé à ce point de vue la condition des simples citoyens: dans l'ancien régime, l'armée se recrutait par engagements plus ou moins volontaires, mais pratiquement par engagements volontaires et l'armée royale était un corps extrêmement restreint. Avec l'avènement de la démocratie, nous avons eu l'universalisation du suffrage, c'est-à-dire le règne de la masse, mais à cette universalisation du suffrage a correspondu aussi l'universalisation du service militaire.

Si Napoléon a vu se détacher de lui l'affection

de la nation, c'était non point que les royalistes de l'ancien régime l'aient abandonné, ni non plus que le peuple l'ait abandonné; il a été abandonné surtout par la bourgeoisie, qui se voyait menacée dans son privilège de ne pas faire de service militaire; c'est la conscription, qui a amené dans une large mesure la chute de Napoléon.

2°- Elle impose des contraintes.

La société impose des contraintes.- notamment en ce qui concerne la famille. La principale de ces contraintes c'est la force plus ou moins grande suivant les époques du lien matrimonial.

Sous l'Ancien Régime, la famille était fortement constituée. La révolution a détruit la famille ancienne, parce que la Révolution a prétendu amener un état de choses fondé sur les droits, tandis que l'ancien régime était fondé sur les devoirs. Ce qu'a détruit la Révolution, c'était quelque chose d'encore solide". Dans les "Nouvelles à la main" de Chamfort, on parle de la dissolution des moeurs de l'ancienne société. Cela existait au sommet dans certaines grandes familles, à peu près comme aujourd'hui, mais dans l'ensemble, la famille était quelque chose de sain, la famille bourgeoise, celle qu'à peint Chardin dans "ses intimités" était une famille saine et unie comme aujourd'hui.

La Révolution a commencé de supprimer la puissance paternelle. Dans l'ancien régime, deux régions en France Nord de la Loire et Sud de la Loire, au Nord, pays de coutume, au Sud, pays de droit écrit.

Dans le Nord "puissance paternelle n'a lieu" c'est-à-dire que le père n'exerce sa puissance que sur les enfants mineurs. Au contraire, dans le Sud, la puissance paternelle existe, c'est-à-dire que le père exerce la puissance paternelle comme dans le droit romain; tant que l'ancêtre vivait il exerçait la puissance paternelle sur tous les descendants à tous les degrés, quel que soit leur âge, avec tous les menus pouvoirs (non pas le droit de vie et de mort) droit de demander l'incarcération, etc....

La Révolution supprime la puissance paternelle dans le sens du droit romain, c'est-à-dire adopte le principe du droit coutumier et décide que la puissance paternelle ne s'exerce que sur les enfants mineurs. Mais surtout la Révolution établit le divorce.

C'est le 20 septembre 1792 que le divorce fut introduit dans notre législation ( cette date représente la dernière séance de la Législative). La législative, avant de se séparer, veut donner au pays ce bienfait de la liberté : la rupture du lien matrimonial. Ce qu'il faut voir (et nous revenons ici à une

idée exposée précédemment), c'est l'unité du droit : Pour les besoins de l'enseignement, on est obligé d'établir des cloisons entre les diverses branches de la science juridique : en réalité, il y a un droit unique, qui obéit à des principes uniformes, les principes du droit constitutionnel, les principes des libertés politiques, qui se traduisent jusque dans les dispositions du droit civil, dans les dispositions sur les successions, dans les dispositions sur les enfants naturels, sur la famille légitime, sur l'autorité du père de famille, sur l'inviolabilité du lien conjugal et se traduit également dans les dispositions du code d'instruction criminelle sur l'arrestation, la détention, les perquisitions, la surveillance de la haute police, en ce qui concerne les pénalités, la gravité des châtiments, etc.....

Le divorce est établi par la Constituante comme la conséquence nécessaire et logique de la liberté. Léonard Robin, rapporteur de la loi indique et insiste dans son rapport : "La liberté individuelle, qui est la base de notre droit, s'oppose à une union indissoluble". "Je ne crois pas que le droit d'un pays libre puisse contenir une pareille disposition, elle serait tyrannique". La loi elle-même déclare dans son préambule "La faculté du divorce résulte de la liberté individuelle, dont un engagement indissoluble serait la perte".

Le décret du 20-25 septembre 1792 détermine les causes, les modes et les avantages du divorce : "L'Assemblée nationale considérant combien il importe de faire jouir les Français de la faculté du divorce, qui résulte de la liberté individuelle, dont un mariage indissoluble serait la perte, considérant que déjà plusieurs époux n'ont pas attendu pour jouir des avantages de la disposition constitutionnelle, suivant laquelle le mariage n'est qu'un contrat civil, que la loi eût réglé les modes et avantages du divorce."

"art. I - Le mariage se dissout par le divorce.

"art. 2 - Le divorce a lieu par le consentement mutuel des époux".

"art. 3 - L'un des époux peut faire prononcer le divorce sur la simple allégation d'incompatibilité d'humeur ou de caractère" (C'est la répudiation).

"art. 4 - Chacun des époux peut également faire prononcer le divorce pour des raisons déterminées".

Il y a 7 motifs, parmi lesquels le dérèglement des moeurs notoire.

Sans insister sur les détails de cette institution indiquera simplement que la Convention facilita le divorce, qui était déjà très facile par la répudia-

La convention facilite encore le divorce.

tion et que notamment l'absence de l'un des époux pendant un certain temps (6 mois) créait un droit au divorce; par conséquent, le soldat, qui était aux armées depuis plus de 6 mois apprenait à son retour que sa femme était divorcée et remariée. Le soldat, qui était aux armées, était séparé de sa femme depuis plus de 6 mois, il divorçait à l'étape.

De sorte que nous arrivons avec le Directoire à un dérèglement formidable des mœurs. Le Code civil maintient le divorce en le réglementant et en le limitant; toutefois Bonaparte lui-même se voit obligé de se séparer de Joséphine, parce qu'il voulait donner des héritiers au trône. Le cas n'était pas prévu dans le code civil, alors Cambacérès imagine de faire intervenir le Sénat qui, d'après la constitution de l'an VIII, avait pour mission de compléter la constitution, lorsqu'elle s'avérait incomplète. Un sénatus-consulte déclara le mariage de l'Empereur dissout.

Puis la loi de 1816 (Restauration) supprima le divorce en vertu du principe que la religion catholique est la religion de l'Etat, que le divorce est contraire à la religion catholique, par conséquent contraire à la religion de l'Etat.

M. de Trinquelague dans son rapport à la Chambre, emploie des arguments contre le divorce : "perpétuité de la famille, maintien de la famille comme base de l'ordre social etc...."

Donc de 1816 à 1883, nous n'avons pas le divorce.

C'est alors que Naquet, radical socialiste, israélite, par conséquent ne se considérant pas comme soumis aux règles de la religion catholique, fait rétablir le divorce, comme conséquence de ce fait que la religion catholique n'est pas la religion d'Etat.

Contraintes publiques. Nous avons celles qu'impose le code pénal : contraintes de police, contraintes de justice.

Contraintes de police : c'est le régime des passe-ports, régime du port d'armes, détention des armes de guerre, détention des explosifs en vertu des lois scélérates contre les menées anarchistes, législation des maisons de jeux et autres maisons, législation des voitures et de la circulation, législation de la chasse et de la pêche, législation de l'association, législation de l'état de siège, police des étrangers, attroupements, cortèges (question des manifestations extérieures, qui a pris une allure tragique au 6 Février et à propos de laquelle on s'est trouvé devant une ignorance générale; le président du conseil s'étant fait porter un Dalloz, qu'il a feuilleté pour savoir quelle était la législation, qu'il n'a d'ail-

Le divorce de Napoleón.

Suppression puis rétablissement du divorce.

Contraintes de police.

leurs pas trouvée).

Contraintes relatives à la justice : obligation de comparaître, arrestation, visite et perquisition, haute police. C'est précisément la liberté individuelle.

Contraintes relatives à la justice.

Le projet de loi sur les manifestations publiques.

Le 7 Mars 1934, le gouvernement a déposé sur le bureau de la Chambre un projet sur les manifestations publiques : ce projet tend à s'opposer à l'usage abusif des manifestations sur la voie publique, attendu que ces manifestations tendent, de plus en plus, à entraver l'action des pouvoirs publics et à menacer la paix intérieure.

"L'ordre dans la rue est-il écrit dans l'exposé des motifs, est nécessaire à la vie sociale, à la paix intérieure et au fonctionnement des services publics". "La rue est une dépendance du domaine public", ajoute la commission favorable au projet gouvernemental. (Rapport du 10 Janvier 1935). Il ne s'agit d'interdire tous les rassemblements sur la voie publique. La loi projetée les soumet seulement à la déclaration préalable, avec faculté pour le maire ou le préfet d'interdire celles qu'il croit de nature à troubler l'ordre.

Ce projet modernise les sommations prévues par la loi du 7 Juin 1848 et aggrave les sanctions prévues pour ceux qui organisent les dites manifestations en violation des prescriptions légales et surtout pour ceux qui viennent armés dans une manifestation.

Le projet, en outre, institue la responsabilité civile des groupements, qui ont organisé la manifestation interdite ou non autorisée et la responsabilité civile des dirigeants des groupements.

Dans les cas graves, le gouvernement demande l'autorisation de dissoudre, par décret, en vertu d'un règlement d'administration publique (c'est-à-dire avec l'avis du conseil d'Etat) les associations qui, par une résistance organisée, ne poursuivraient pas d'autres fins que de tenir la loi en échec.

Donc le projet est présenté comme devant donner au gouvernement le moyen d'assurer la paix civile : En réalité, c'est là une question grave, comme on l'a vu au moment des événements du 6 Février, elle se rattache à la question des Ligues, puisque c'est la responsabilité civile des dirigeants, qui serait mise en jeu. Cette question des Ligues se rattache très directement à la liberté d'association et par conséquent à la liberté d'opinion. Il s'agit d'établir l'ordre dans la rue.

Souligner la puissance de la rue : en principe, ce sont toujours les troubles de la rue, qui ont fait

Importance de la rue.

les révoltes :

14 Juillet 1789, prise de la Bastille; troubles de la rue.

10 Août 1792, assaut des Tuileries, chute de Louis XVI, troubles de la rue,

Journées de Juillet 1830, chute de Charles X, troubles de la rue.

Journées de Février 1848, chute de Louis Philippe avènement du suffrage universel et de la démocratie, troubles de la rue.

4 Septembre 1870, chute de Napoléon III, troubles de la rue.

6 Février 1934, évènements graves, dont les répercussions politiques ont été importantes, abandon d'une certaine politique parlementaire - troubles de la rue.

M. Pierre Etienne Flandin, qui est l'auteur de ce projet a fait cependant dans la "revue de Paris" du 15 Février 1934 une apologie du système des cortèges.

"Le droit de manifester en cortège est considéré dit-il, dans les démocraties modernes comme une des formes de la liberté", les défilés, les meetings sont une des traditions dominicales de l'Angleterre, par exemple; chez nous, avait toujours été considéré qu'une manifestation était permise jusqu'au moment où elle n'avait pas été prohibée par un arrêté du préfet de police.

"Le 6 Février continue M. Pierre Etienne Flandin aucun arrêté n'avait été rendu interdisant la manifestation et les cortèges; les anciens combattants, qui avaient annoncé leur intention de défiler, étaient donc fondés à croire qu'ils ne violaient aucune disposition réglementaire, ordre avait été donné aussi par les chefs des Croix de Feu et par ceux de l'union des Combattants de n'emporter aucune arme". "Rien continue M. Flandin n'empêchait donc de canaliser la manifestation, de lui laisser exprimer sa résolution d'un changement de direction des affaires publiques en France, sans que pour cela des collisions intervinssent entre la force publique et les manifestants. Il semble vraiment que d'aucuns aient pensé que quelques bagarres ne nuiraient pas à leur réputation et aideraient leur politique, c'est un calcul absurde et criminel".

Donc le droit de manifestation est une des libertés fondamentales de la démocratie, et que la démocratie se doit à elle-même de maintenir; il faut toutefois l'entourer de certaines précautions, comme par exemple la déclaration préalable faite par les

Le droit de manifester en cortège.

organisateurs.

Il n'y aurait rien de grave dans une pareille exigence, parce que la liberté de chacun a pour limite la liberté du voisin. Toutefois, si un peuple est ami des cortèges, c'est bien le peuple belge, qui ne paraît concevoir la vie qu'en cortège. Le dimanche on voit un groupe de quelques personnes s'en aller, précédé d'une bannière; c'est une amicale de pêcheurs à la ligne, qui se rend sur le lieu de ses exploits. Le cortège dans les Flandres est une institution essentiellement nationale.

Cependant le 15 Février 1935, le bourgmestre de Bruxelles en accord avec le gouvernement, a interdit une manifestation organisée par les socialistes pour le 24 février ; "Interdire au peuple de faire connaître son opinion et sa volonté, alors que l'on entend user d'un droit légal dans l'ordre et la tranquillité publique, c'est dépasser la mesure "crie le peuple". Nous en appellerons tout de suite à toutes les démocraties, à tous les partisans de la liberté publique; nous attendons avec confiance le mot d'ordre énergique de défense de notre régime, que les dirigeants responsables de notre parti ne manqueront pas de donner à notre classe ouvrière".

Voilà donc l'état actuel de la question au point de vue parlementaire; il faut maintenant étudier la législation positive de la question.

"La liberté, dit Montesquieu dans une définition que nous avons déjà vue, "est le droit de faire tout ce que la loi permet". Si un citoyen pouvait faire ce que les lois défendent, il n'y aurait plus de liberté, parce que les autres auraient tout de même ce pouvoir. Il importe donc de réglementer l'exercice des libertés et surtout de prévoir une répression dans l'abus de la liberté.

En ce qui concerne les attroupements et manifestations publiques, nous avons d'abord des mesures de police.

Un attrouement est un rassemblement accidentel ou concerté, spontané ou organisé, souvent tumultueux, d'un certain nombre de personnes réunies pour manifester.

Pour éviter les désordres, qui résultent souvent des attroupements, certaines mesures ont été prévues mesures qui sont organisées par une série de lois anciennes et d'ailleurs dispersées. C'est d'abord le décret du 26 Juin 1791, art. 9 (décret de l'assemblée nationale).

"Sera réputé attrouement séditieux et puni comme tel tout rassemblement de plus de 15 personnes

Mesures de police concernant les attroupements.

s'opposant à l'exécution d'une loi, d'une contrainte ou d'un jugement.

On voit tout de suite les applications : organisations agraires, qui organisent un attroupement pour empêcher la vente par le fisc des biens d'un fermier, qui ne paie pas ses impôts.

Par conséquent lorsqu'un attroupement est composé de plus de 15 personnes et qu'il a pour objet l'opposition à une loi, un règlement, il est séditieux.

"Toutes personnes continuant ce texte "qui formeront des attroupements sur la place ou sur la voie publique seront tenues de se disperser à la première sommation des préfets, sous-préfets, maires, adjoints au maire, magistrats et officiers civils, chargés de la police judiciaire". Ceci est la rédaction de la loi du 10 Avril 1831 art. I.

La loi du 7 Juin 1848 complète et modifie le décret du 26 Juin 1791, et la loi du 10 Avril 1831, et interdit sur la voie publique.

1°- tout attroupement armé, quelle qu'en soit l'importance.

2°- Les attroupements non armés, quand ils sont de nature à troubler la tranquillité publique. Un attroupement est armé quand plusieurs individus qui le composent sont porteurs d'armes apparentes ou cachées ou bien, si un seul des individus, qui composent l'attroupement, est porteur d'une arme apparente et n'est pas immédiatement expulsé par les autres.

Par conséquent, s'il y a 2.000 individus et qu'un seul parmi eux ait un fusil en bandouillère, l'attroupement est armé, il faut que les 2.000 lui enlèvent son fusil ou qu'ils l'expulsent.

Un attroupement non armé est apprécié par l'autorité administrative et surtout elle apprécie s'il est de nature à troubler la paix publique.

Article 97 paragraphe 2 de la loi municipale du 5 Avril 1884 : "Le maire peut, en vertu de ses pouvoirs de police, interdire sur le territoire de sa commune tout attroupement non armé, qui lui paraîtrait susceptible de troubler la sécurité publique" Par exemple, le stationnement aux abords d'une salle de vote.

"Les attroupements, qui se formeraient contrairement aux arrêtés du maire, tombent sous le coup des peines de police prévues par l'art. 471, 15ème du code pénal.

"Sont punis d'une amende de 1 à 5 frs :

"1°- ceux qui ont allumé des feux à une certaine distance des habitations.

"2°- Ceux qui auront exercé le métier de tireurs de cartes.

"3° - ceux qui auront accumulé des ordures devant leur porte, etc.....

.....  
"15° Ceux qui auront contrevenu à des règlements légalement faits.

Cette amende est prononcée par le juge de paix; elle est de 1 à 5 frs, mais avec les décimes complémentaires, les frais peuvent s'élever pour une amende de 1 fr. à une cinquantaine de francs.

Si l'arrêté municipal invoque la loi du 7 Juin 1848, et se borne à appeler l'attention sur l'exécution de cette loi, ce sont alors les sanctions de cette loi qui s'appliqueront.

**Dispersion des attroupements.**  
La loi du 7 Juin 1848 prévoit toute une procédure pour la dispersion des attroupements. La procédure est nécessaire pour légitimer l'action des forces de la police. Ces formalités sont les suivantes : lorsqu'un attroupement armé ou non armé se sera formé sur la voie publique, le maire ou l'un des adjoints, ou à leur défaut, le commissaire de police ou tout autre agent ou dépositaire de la force publique ou du pouvoir exécutif portant l'écharpe tricolore, se rendra sur les lieux de l'attroupement". Par conséquent s'il n'a pas l'écharpe la dispersion est illégale.

"Un roulement de tambour annoncera l'arrivée du magistrat".

Le 6 Février, ce fut le clairon; on a trouvé un vieux texte qui permettait la trompe et comme ce texte n'a pas été aboli, on a pensé que le clairon pouvait figurer une trompe.

"Si l'attroupement est armé, le magistrat lui fait sommation de se dissoudre et de se retirer; cette première sommation restant sans effet, une seconde sommation, précédée d'un roulement de tambour, sera faite par le magistrat, en cas de résistance, l'attroupement sera dispersé par la force.

"Si l'attroupement est sans armes , le magistrat après le premier roulement de tambour , exhorte les citoyens à se disperser; s'ils ne se retirent pas, trois sommations seront successivement faites, en cas de résistance, l'attroupelement sera dispersé par la force".

Par conséquent, attroupement armé, le magistrat arrive annoncé par un roulement de tambour, il fait une sommation, second roulement de tambour, usage de la force.

Attroupement non armé : 3 roulements de tambour, usage de la force.

Remarquons comment le législateur de 1848 paraît avoir prévu les circonstances : En effet, lorsqu'il

y a 150 ou deux cents individus massés, on peut les exhorter et les disperser aisément, mais lorsqu'il s'agit de 4.000 individus massés sur une place comme la place de la Concorde, il est difficile de leur faire un discours, sans haut-parleur; le tambour, même le clairon peuvent difficilement être entendus, il y a donc une grande difficulté à appliquer les règlements.

Voici un extrait du procès verbal de la Chambre des députés du 6 Mars 1834 :

Le général Jacquemin député, disait : "Vous savez que d'après la loi sur les attroupements, la force publique ne peut faire de charge que précédée d'un commissaire de police, après trois sommations. Eh bien ! je dis que c'est impossible, je le déclare, pour moi je n'ai jamais trouvé le cas où l'on put faire une charge, si ce n'est à 11 heures ou à minuit, c'est-à-dire à l'heure où il n'y a plus de population dans la rue, ou il n'y a plus que des perturbateurs; vous n'empêcherez pas l'entraînement de la curiosité; le père qui dira à son fils : "Allons voir l'émeute"; la femme qui dira à son mari "emmène-moi".

On sait qu'il y a du bruit sur la place, tout le monde s'y porte, on pousse des cris séditieux, on jette des culs de bouteille à de vieux soldats, car ce sont de vieux soldats que ces gardes municipaux, qui ont gagné leurs grades et leurs croix au combat; et les agents de police sont aussi de vieux soldats, cette place de sergent de ville c'est une retraite.... Lorsqu'on crie, lorsqu'il y a une émeute, chacun cherche à savoir ce que l'on fera, si l'on brûlera les magasins, si on les pillera. Dans une telle situation que voulez-vous qu'on fasse. M. Périer a dit qu'il fallait en finir, je lui ait dit : "M. le Président: montez à cheval et allez-y, vous verrez. Il est venu, il a trouvé 10.000 personnes dans lesquelles il n'y avait pas plus de 3 à 4.000 perturbateurs; il y avait des hommes, des femmes, des enfants. Voulez-vous qu'on charge ? Jamais on ne le fera et jamais un Français n'a voulu le faire".

La question n'est donc pas nouvelle, elle se posait déjà sous la monarchie de Juillet.

A propos du 6 Février, la question des passants s'est posée, puisqu'il y avait le mari d'une dame, qui donnait des leçons de piano, qui a été blessé place de la Concorde en allant au devant de sa femme; il a obtenu une indemnité approchant de 500.000 frs.

La gravité des crimes et délits d'attrouement s'accroît, si les attrouements ont été formés pendant la nuit, et du fait qu'ils sont armés, si l'at-

attrouement  
avec circons-  
tances aggra-  
vantes;

"Les Cours de Droit"

Source : BIBlio Cujas PLACE DE LA SORBONNE. 3

U

Répétitions Ecrites et Orales  
Reproduction interdite

troupelement apporte du retard à se disperser, s'il est fait usage des armes. Ces circonstances augmentent naturellement les sanctions et c'est ce que fait la loi du 7 Juin 1848 : l'article 4 de cette loi édicte les peines suivantes :

Attroupelement armé : si l'attroupelement s'est dissipé à la première sommation et sans avoir fait usage de ses armes, la peine contre ceux qui ont participé à l'attroupelement armé est d'un mois et à un an d'emprisonnement.

Si l'attroupelement est formé pendant la nuit, la peine est d'un an à 3 ans, néanmoins, aucune peine pour fait d'attroupelement contre ceux qui, en ayant fait partie sans être personnellement armés, se sont retirés à la première sommation de l'autorité; si l'attroupelement ne s'est dissipé qu'après la 2ème sommation, avant l'emploi de la force et sans qu'il ait été fait usage des armes, la peine est de 1 à 3 ans d'emprisonnement et de 2 à 5 ans en cas d'attroupelement nocturne.

Si l'attroupelement s'est dissipé seulement devant la force ou après usage des armes, la peine est de 5 ans à 10 ans d'emprisonnement pour le cas de dispersion devant la force et de 5 à 10 ans de réclusion si l'attroupelement a fait usage des armes.

En cas d'attroupelement nocturne, la peine est toujours la réclusion.

L'aggravation des peines résultant de circonstances aggravantes, que nous venons de voir, n'est applicable aux individus non armés, faisant partie d'un attroupelement armé, dans le cas d'armes cachées, que s'ils ont eu connaissance dans l'attroupelement de personnes portant des armes cachées; ce qui est d'ailleurs assez difficile. Et lorsqu'un individu est traduit devant le tribunal, le tribunal distribue les peines de prison sans rechercher tous les détails.

Art. 5 - "Quiconque faisant partie d'un attroupelement non armé ne l'a pas abandonné après le roulement de tambour précédant la 2ème sommation sera puni d'un emprisonnement de 15 jours à 6 mois. Si l'attroupelement n'a pu être dispersé que par la force la peine sera de 6 mois à 2 ans".

La provocation directe à un attroupelement armé ou non armé verbalement ou par écrit est également punie par la loi de 1848, art. 6, qui atteint ainsi les imprimeurs, les graveurs, colleurs d'affiches et distributeurs comme complices, s'ils agissent sciemment.

Ce professeur de philosophie du Lycée de Pau, qui vient d'être frappé de déplacement, avait été condamné en vertu de cet article 6 de la loi de 1848, pro-

#### Attroupements non armés.

#### Provocation à l'attroupelement.

Importance de l'observation des formes pour la dispersion des attroupe-ments.

Réparation des dommages causés par les attroupe-ments.

vocation à un attroupe-ment non armé.

Si les sommations n'ont pas été faites par un fonctionnaire public : préfet, sous-préfet, maire, adjoint au maire, commissaire de police, officier civil ceint de l'écharpe tricolore, si elles n'ont pas été précédées d'un roulement de tambour ou d'un son de trompe alors surtout qu'il n'y a pas eu impossibilité de remplir ces prescriptions de la loi, le fait seul d'avoir été arrêté dans un attroupe-ment ne peut donner lieu à aucune poursuite judiciaire (Cassation du 3 Mai 1834).

On voit pourquoi devant les commissions d'enquête au sujet des événements du 6 Février, on s'est demandé s'il y avait eu véritablement un commissaire de police , ceint de son écharpe, qui a invité cette foule massée sur la place de la Concorde à se disperser. L'art. 10 de la loi du 7 Juin 1848 déférait à la cour d'Assises les poursuites pour délits et crimes d'attroupe-ment; l'art. 4 du décret du 25 Février 1852 a abrogé l'art. 10 de cette loi et attribué la compétence aux tribunaux correctionnels pour connaître des délits d'attroupe-ment . La compétence est donc actuellement en principe aux tribunaux correctionnels.

Le législateur a prévu l'application de sanctions contre les auteurs du délit d'attroupe-ment, il s'est également efforcé de protéger les victimes de ces troubles, en leur accordant la possibilité d'exercer un recours en dommages-intérêts pour préjudice, qui leur est causé; il y a eu des fluctuations sur la détermination collective de la responsabilité du trouble et des dommages qui en ont résulté (loi du 5 Avril 1884, art. 106).

Cet article 106 rend les communes civilement responsables des dégâts et dommages résultant des crimes ou délits commis à force ouverte ou par violences sur leur territoire par attroupe-ment ou rassemblement armé ou non armé, soit envers les personnes, soit envers les propriétés publiques ou privées.

Cette règle de la responsabilité de la commune a son origine dans la législation révolutionnaire, qui voulait arrêter des troubles, qui attristaient les provinces. On disait (le raisonnement est rapporté dans tous les traités de droit administratif) : de deux choses l'une : ou bien c'est la majorité de la commune, qui a constitué l'attroupe-ment, alors que la commune paie, ou bien c'est la minorité de la commune, et alors la majorité n'avait qu'à l'empêcher.

Ce principe était posé dans le décret du 23 Février 1790 et dans la loi du 10 Vendémiaire de l'an IV. L'idée dominante n'était pas alors de frapper la

commune, à raison de négligence présumée des administrateurs, mais d'atteindre les habitants eux-mêmes, coupables de violences qu'ils avaient commises, coupables d'inertie, s'ils n'avaient pas empêché les violences. Le point de vue changea dans la jurisprudence et dans la législation.

En effet, dans l'art. 106 de la loi du 5 Avril 1884, on admit la responsabilité de la commune, à raison de la responsabilité présumée des autorités municipales.

Il en fut déduit que la commune ne serait pas responsable, s'il s'agissait de faits de guerre ou bien si la municipalité ne disposait pas de la police.

A Paris, à Lyon, à Marseille, la police est entre les mains de l'Etat, par conséquent on ne peut pas se tourner vers le maire pour lui dire : "Vous n'avez pas pris les précautions nécessaires." Le maire répondrait qu'il n'avait pas la police à sa disposition. La Cour de Cassation dans un arrêt du 6 Juillet 1908 décide que si le maire ne dispose pas de la police, la commune n'est pas responsable des dommages causés par la commune ou bien si le maire démontrait qu'il avait fait tout son possible, qu'il n'y avait aucune négligence de sa part dans son effort pour arrêter l'attrouement, dans ces conditions, la commune n'était pas responsable. Toutefois, il incombaît à la commune de prouver que toutes les mesures avait été prises (Cour de Cassation du 6 Juillet 1908).

Ce sont les tribunaux, qui apprécieront souverainement ces faits. Pendant longtemps, les tribunaux se sont montrés difficiles quant à la preuve de diligence faite par le maire ; il devait établir qu'il avait usé de moyens matériels mis à sa disposition : non seulement droit de réquisition de la force armée, mais encore qu'il avait fait usage suffisant de son autorité morale (Cour de Cassation, Chambre des Requêtes, 22 Juillet 1901, Dalloz 1901, Ière partie page 469).

Des maires sympathiques aux émeutiers, les encourageaient, puis ils adressaient une réquisition à la gendarmerie et restaient ensuite tranquilles chez eux. Les maires agissant ainsi pouvaient dire, j'ai fait tout ce que je pouvais, puisque je me suis adressé à la gendarmerie, mais les tribunaux disaient : "Vous avez encouragé les grévistes et vous n'avez pas usé de votre autorité morale pour les empêcher de commettre des dépréciations.

Également lorsque le maire appelait le préfet à l'aide, on décidait que la responsabilité de la commune subsistait. Mais il y a deux cas où la commune n'était pas responsable :

I<sup>o</sup>- Quand la police locale lui avait été retirée par l'Etat.

2<sup>o</sup>- Quand, en vertu des lois sur l'état de siège l'autorité militaire avait désaisi la municipalité et s'était chargée de maintenir l'ordre (Besançon 24 Août 1874).

Les dispositions de la loi du 5 Avril 1884 ont été fréquemment appliquées : par exemple lors de l'assassinat du président Carnot à Lyon; des attroupements parcouraient les rues, pillaient les magasins des Italiens (attendu que l'assassin du président Carnot était de nationalité italienne).

Lors des troubles à l'occasion des fraudes sur les vins on sait qu'il y a eu de grandes manifestations viticoles, les viticulteurs se plaignaient que l'on fabriquait des vins artificiels : lors des émeutes en Champagne pour le même motif.

Néanmoins, on fut choqué, notamment à la suite des troubles de Lyon, de l'irresponsabilité des villes qui ne disposaient pas de la police, il y eut à ce moment une loi spéciale, qui alloua une indemnité aux victimes des troubles, mais immédiatement un projet fut déposé sur la responsabilité.

Le conseil d'Etat, consulté sur ce projet, rendit l'avis suivant : "On peut concevoir qu'on rende les communes responsables pour inciter les municipalités électives à défendre l'ordre dans les villes importantes, où la police est faite par les préfets, ces derniers ne sauraient être suspectés de pactiser avec les émeutiers".

Par conséquent, le conseil d'Etat était hostile aux dispositions projetées, il ne voulait pas que la responsabilité fut partagée entre les communes et l'Etat; c'est alors que de nouvelles propositions furent faites, on chercha la part de la responsabilité dans la solidarité nécessaire entre les citoyens. Nous payons des impôts pour être défendus contre les violences, par conséquent si nous sommes victimes de violences, nous devons être indemnisés. Après de longues discussions, le Parlement s'arrêta à une transaction, qui est contenue dans la loi du 16 Avril 1914, modifiant les articles 106 et suivants de la loi municipale.

"Il est tenu compte de la nécessité d'inciter les autorités municipales à la vigilance et pour ce motif on maintient la responsabilité de la commune comme existante : mais cette responsabilité de la commune est combinée avec la responsabilité de l'Etat, basée sur la solidarité nationale entre les citoyens".

"En principe, l'Etat contribuera pour moitié au

paiement des dommages-intérêts; toutefois si la municipalité a manqué à ses devoirs par inertie ou par connivence avec les émeutiers, l'Etat pourra exercer un recours contre la commune à concurrence de 60% des sommes mises à sa charge.

"Si au contraire, la commune n'a pas la disposition de la police ou si la municipalité a pris toutes les mesures en son pouvoir pour éviter les troubles, c'est la commune qui se retourne contre l'Etat dans la même proportion".

La compétence c'est celle des tribunaux civils, qui statuent suivant la procédure des matières sommaires. La loi maintient la disposition, d'après laquelle, si les habitants de plusieurs communes ont participé à un attrouement, le tribunal répartit l'indemnité entre ces diverses communes.

La disposition de la loi du 5 Avril 1884 demeure et est la suivante : "Les indemnités à la charge de la commune sont recouvrées en vertu d'un rôle spécial c'est-à-dire qu'on ne les ajoute pas simplement aux impôts, on ne paie pas l'indemnité avec les moyens ordinaires du budget, l'indemnité doit être répartie entre toutes les personnes inscrites au rôle des contributions directes proportionnellement au montant en principal de toutes leurs contributions directes. Les victimes des troubles sont dispensées de cette participation".

On ne sait pas jusqu'à quel point cette mesure pourra être appliquée et si par exemple dans le cas d'un citoyen qui ne faisait que traverser la Place de la Concorde le 6 Février pour aller chercher sa femme qui donnait des leçons de piano dans le voisinage, y fut grièvement blessé. Il vient d'obtenir à la charge de l'Etat et de la ville une indemnité de 450.000 francs. La part de la ville doit donc être perçue par les contribuables inscrits aux contributions directes et en proportion de leur cete.

S'il y a une émeute communiste, menée par des non contribuables ou même des assistés , ce sont les bourgeois paisibles qui paieront. Décidément la justice n'est pas de ce monde.

Si la commune est insolvable (car dans une commune de 100 habitants, on a pu brûler le château, l'usine, assassiner le châtelain etc...) on ne peut pas répartir entre les 100 habitants une indemnité de 25 millions, il y a là un problème grave que la loi a prévu."Si, dit la loi de 1914, le montant des dommages-intérêts et des frais mis à la charge de la commune excède le quart du produit en principal des contributions directes et des taxes d'octroi et taxes de remplacement réunies, le paiement en sera effectué

au moyen d'un emprunt. Cet emprunt et la création de ressources destinées à assurer le service et l'amortissement sont autorisés par décret en Conseil d'Etat. Faute par la commune de prendre des mesures nécessaires pour le paiement des frais et dommages-intérêts mis à sa charge, dans le délai d'un mois à dater de la fixation et de la répartition définitive du montant de ces frais, il est procédé d'office par décret en Conseil d'Etat".

Il y aurait peut-être lieu de moderniser toute cette législation, mais il faut aussi d'une part maintenir l'ordre public, et d'autre part maintenir la liberté d'opinion et la liberté de manifestation d'opinion; c'est un problème extrêmement délicat.

La législation sur les manifestations et les attroupements est très bien définie et très précise, mais c'est une législation très imparfaitement appliquée, notamment, nous l'avons vu, en ce qui concerne les événements du 6 Février ; on ne sait pas si le clairon a sonné ; on ne sait pas s'il y avait un commissaire de police avec son écharpe tricolore, on ne sait pas qui a donné l'ordre de tirer, on ne sait pas si l'ordre de tirer a été donné etc... Et ce sera toujours la même chose.

Nous avons dans le droit public une réglementation très précise de cette atteinte à la liberté individuelle (considérée dans son aspect locomotif, comme disaient les Anciens, la liberté d'aller de venir) par la législation sur les attroupements, mais il y a un fait que nous connaissons, même si nous ne pouvons pas dire à son sujet des choses absolument satisfaisantes pour l'esprit, ce fait c'est l'existence d'une police d'Etat et une préfecture de police; il y a une police d'Etat et une préfecture de police pour Paris et le département de la Seine et aussi pour une partie de la Seine et Oise.

Par conséquent, théoriquement, les deux choses sont tout à fait délimitées : dans tous les cas, il est évident que la préfecture de police est subordonnée de la police d'Etat; la police d'Etat s'appelait autrefois "service de la sûreté Générale". M. Albert

Sarraut répondant à une mode générale a réalisé une réforme de la dénomination, la sûreté générale est désormais "La Sûreté nationale" (de même que nous avons le ministère de l'Education nationale au lieu du ministère de l'Instruction publique).

M. Colrat pendant qu'il était sous-secrétaire d'Etat au ministère de l'Intérieur disait : "ce qu'il y a de plus grave dans notre ordre intérieur, c'est qu'il n'y a pas de sûreté générale". On ne comprenait

La police d'Etat.

pas très bien ce que cela signifiait; mais maintenant après les évènements du 6 Février, nous avons vu qu'il y a un service, qui était en train de se désorganiser, avec des exceptions.

La préfecture de police.

La préfecture de police est une institution due à Bonaparte; sous l'Ancien Régime, nous avons un lieutenant de police, dont le premier fut Nicolas-Gabriel de la Reynie, qui a laissé un souvenir marquant. M. Funck-Bruntnano dans son drame "les Poisons" fait l'apologie de la Reynie et lui consacre un chapitre intitulé "un magistrat". Il dit de lui : "Il n'entendait les cris et les menaces que comme les rumeurs d'une foule lointaine".

Cette existence d'une préfecture de police a été très vivement critiquée à plusieurs reprises, maintenant, la question n'est plus posée d'une façon aussi nette, on ne pose pas la question de savoir s'il faut avoir une préfecture de police. La préfecture de police a été très critiquée notamment par un économiste libéral, qui s'appelait Yves Guyot, qui a tenu une grande place dans l'histoire politique, et surtout dans l'histoire des idées économiques de ces derniers temps. Il est mort il y a 3 ou 4 ans à un âge très avancé.

Il avait été ministre des travaux publics à un moment, et beaucoup de bruit fut fait autour de lui parce que, lorsqu'il se déplaçait, disait-on, il se faisait allouer par son ministère des frais de déplacement de 500 francs par jour, ce qui était une somme formidable pour l'époque. Il appartint à l'Académie des Sciences morales et Politiques. Il était président de l'agence technique financière, qui joue un grand rôle dans la presse financière c'était un des derniers libéraux au point de vue économique, mais il avait débuté par être un journaliste ardent; il avait connu la prison pour la presse et il se rendit célèbre par une campagne d'articles, qu'il signait "un vieux petit employé". Cette campagne était dirigée contre la préfecture de police.

La préfecture de police avait gardé les traditions du Second Empire, et on disait qu'au début de la République c'était elle, qui organisait les attaques contre les républicains, c'était elle, qui était accusée de répandre certains bruits contre certains hommes publics qui ont été salis par des histoires qui couraient, notamment contre Rouvier. On ne sait pas ce qu'il y a de vrai dans tout cela.

Il arrive encore aujourd'hui qu'un journaliste se trouve mêlé à une vilaine histoire, l'administration du journal reçoit la visite d'un policier, qui

prie le journal de renvoyer le journaliste ce qui est fait d'ailleurs.

Nous avons également à la préfecture de police une brigade mondaine, sur laquelle on pourrait faire une étude.

Yves Guyot fit des campagnes contre la préfecture de police dans ses Lettres d'un "vieux petit employé" "Révélation d'un agent des moeurs" "Lettres d'un médecin" etc... il fut condamné à 50.000 francs d'amende et 6 mois de prison, en 1887, il est passé à tabac par des agents de bourgeois; en 1885, il est nommé député de Paris; à la Chambre, il s'inscrit à l'extrême gauche et dépose un projet sur la séparation des Eglises et de l'Etat, car il était très anti-clérical; il est ministre des travaux publics du 22 Février 1889 au 22 Février 1892.

On ne peut pas examiner dans l'ensemble la question de la préfecture de police, il faut dire simplement qu'il y a un problème de la préfecture de police, on se demande pourquoi il y a une préfecture de police, pour quoi on ne donne pas la charge au préfet de la Seine etc....

Il y a eu en France, depuis 1800, c'est-à-dire depuis la création par Bonaparte de l'institution, une cinquantaine de préfets de police, c'est qu'en effet la préfecture de police a été pendant longtemps considérée comme un poste politique et quand on ne plaisait pas à ce poste, on devait s'en aller. En effet, un gouvernement a des préfets, les préfets doivent plaire au gouvernement, si l'on n'accepte pas ce fait, on n'entre pas dans la carrière; c'est le seul poste où il faut servir le gouvernement; si nous n'avons pas cette conception, il faut supprimer les préfets, et les préfets de police comme les autres, et alors nous aurons des fonctionnaires dans les ministères et non plus des chefs extrêmement importants, qui ont une certaine autonomie.

En 1815, il y eut 5 préfets de police, 4 en 1830, 6 en 1848, 6 en 1871.

Par conséquent, on change de préfet de police dès que le préfet de police ne plaît plus.

Il y a eu des préfets de police importants, comme le duc Decazes, de Belléyme, qui fonda le corps des gardiens de la paix, car jusque là il n'y avait que des agents en bourgeois. De Belléyme, à la fin de la Restauration, fonda un corps de 100 gardiens de la paix. On trouva cela formidable et on disait que Paris n'avait pas besoin de tant d'agents; il fut très critiqué à ce point de vue.

Maintenant Paris n'a pas assez de gardiens de

la paix et il y en a 14.000; mais comme il y en a toujours environ 1/3 d'indisponibles pour différents motifs, il en reste 12.000 qui, répartis par journée de 8 heures, donnait environ 4.000 agents à la fois en service. C'est pour cette raison que la police est très insuffisante et cependant la sécurité parisienne est beaucoup plus grande qu'elle n'était avant de *Belleyme* et sous l'ancien régime.

*Caussidière* a laissé un nom également; en 1848; il y eut également un grand préfet de police, qui s'est appelé *Léon Bourgeois* (novembre 1887 à Mars 1888) il a laissé un nom dans la politique de la III<sup>e</sup> République.

Or, les arrêtés consulaires, qui créaient la préfecture de police et qui définissaient ses attributions indiquent en premier rang que le préfet de police est chargé de "prévenir les troubles et dissiper les attroupements". A ce moment, on ne se préoccupe pas beaucoup de la question théorique de savoir quels moyens doit employer le préfet de police pour prévenir les troubles et dissiper les attroupements; il n'y a pas la préoccupation, que nous avons aujourd'hui, de la liberté individuelle; on dit : "vous avez une mission, celle de prévenir les troubles et de dissiper les attroupements, remplissez-là". Nous sommes, par conséquent, ici dans un terrain où le droit va difficilement pénétrer.

Quel est le meilleur système pour prévenir les troubles ? C'est d'arrêter les gens dont on sait qu'ils vont organiser des troubles : c'est ce qu'on appelle le système des immobilisations préventives. Lorsqu'on attend un monarque étranger, ou un chef d'Etat étranger, et qu'on sait que des gens vont organiser des troubles sur son passage et peut-être lui lancer une bombe, va-t-on les laisser faire ? La préfecture de police emploie le système des immobilisations préventives : elle n'arrête pas les individus, elle les met hors d'état de nuire et les retient dans un local clos jusqu'au moment où le monarque et le chef d'Etat seront arrivés. Evidemment nous protestons en notre qualité de juriste contre cette pratique, mais si nous étions au gouvernement, nous la trouverions singulièrement commode. On voit combien les questions sont difficiles.

Y a-t-il un motif juridique à ces immobilisations préventives. On disait que l'article 10 (sur lequel nous aurons à revenir) du code d'instruction criminelle, qui donne au préfet de police à Paris et aux préfets dans les départements tous les droits d'un juge d'instruction, permettait ces immobilisations

Le système des immobilisations préventives.

Pondement du système.

préventives. En effet, le juge d'instruction a le droit de s'assurer d'individus, qui ont commis des délits. Mais est-ce que l'article 10 pouvait servir à arrêter des hommes, parce que ces hommes avaient l'intention de troubler gravement l'ordre public; est-ce qu'un juge d'instruction pourrait arrêter un individu en le soupçonnant d'avoir l'intention de troubler l'ordre public ? Non. Par conséquent ne disons pas que le système des immobilisations préventives avait son fondement dans l'art. 10, cherchons plutôt un fondement dans les arrêtés consulaires : "prévenir les troubles et dissiper les attroupements".

Le 23 Octobre 1934, 195 immobilisations ont été opérées de cette façon, à propos des troubles agraires organisés par M. Dorgère. Devant la commission d'enquête du 6 Février, M. Chiappe a fait l'apologie de ce système des immobilisations préventives, M. Chiappe prétendait qu'il n'y a pas véritablement arrestation, si l'individu arrêté n'est pas détenu au delà d'une nuit, c'est un moyen de police; s'il était détenu plus longtemps, il y aurait arrestation et par conséquent atteinte à la liberté individuelle, pouvant être opérée seulement suivant les conditions du code d'instruction criminelle.

Mais cette prise de corps momentanée apparaissait à M. Chiappe comme une simple mesure de police; il déclare que, le 27 Janvier, il avait fait opérer ainsi toute une série d'arrestations. Il a été vivement critiqué, mais dans la suite on s'est plaint d'avoir été privé de ce moyen de maintenir l'ordre public et c'est ainsi que, pour avoir renoncé à ces immobilisations préventives, on a dû recevoir M. Schusnigg dans une petite gare de la ligne de la Bastille.

On sait également que dans les manifestations, on fait circuler et que, si on ne circule pas assez vite, (ou même lorsqu'on circule) on vous met dans un car et qu'on vous promène toute la nuit de commissariat de police en commissariat de police, de telle sorte que vous ne pouvez pas dire que vous avez été interné.

**Autres procédés de police.** Parmi les procédés de police en vue du maintien de l'ordre il faut noter un procédé qui a été employé le 31 Mai dernier à Lille. M. Ybarnégaray, député des Basses-Pyrénées, devait faire une réunion à Lille, en présence de plusieurs milliers de personnes; des groupes communistes ont essayé de marcher sur le lieu de la réunion, afin de la troubler. La police de Lille a alors employé le moyen suivant : on se saisit des communistes, on les mit dans un car et on les mena à 40 kilomètres dans la campagne et là, chaque 500

mètres, on en laissait un sur la route, il leur fallut ensuite rentrer à Lille par leurs propres moyens.

Jusqu'où s'arrêtèrent ces moyens, qui découlent de cette mission de maintenir l'ordre et de prévenir les émeutes ? .... Il ne faut pas être exigeant dans ces conditions pour la liberté individuelle.

La question se pose à beaucoup d'autres points de vue, par exemple, et c'est un cas fréquent, des maires qui établissent des droits de place sur leur marché, qui interdisent la vente sur la voie publique et quand on continue à contrevenir aux arrêtés du maire, le maire prend un arrêté d'expulsion. "Nous vous défendons, dit-il, d'entrer sur le territoire de notre commune". Il y a là une atteinte à la liberté d'aller et de venir. La question s'est posée à propos du "Planteur de Caïffa", qui est une entreprise de distribution de café, qui se caractérise par de petites voitures poussées autrefois par des gens revêtus d'un uniforme; certains maires, pour protéger leurs épiciers et aussi pour exiger le droit de place, ont interdit l'accès de leur commune aux petites voitures du planteur de Caïffa. Un arrêt du Conseil d'Etat a déclaré : "Le maire n'a pas qualité pour prononcer l'expulsion des contrevenants par le garde champêtre." Par conséquent le maire a eu tort.

Autre atteinte à la liberté individuelle : quelqu'un n'a pas payé sa place dans le tramway, dans l'autobus, dans le chemin de fer, il n'a pas de quoi payer; l'agent du chemin de fer ou du tramway peut emmener l'individu au poste, par conséquent l'agent du chemin de fer aurait un droit d'arrestation.

On voit combien les choses sont variées. Cette question a d'ailleurs fait l'objet d'un arrêt de la cour de Cassation (15 Décembre 1931, Dalloz hebdomadaire, 1932 page 85).

"Un agent légalement chargé de constater les infractions à la police des tramways a le droit de s'enquérir de l'identité de l'auteur de ces infractions, de l'interpeller en conséquence et d'exiger la justification par le moyen de pièces..... Au cas où cette justification lui est refusée, il est fondé à inviter en requérant l'assistance d'un agent de police, le contrevenant à se rendre avec lui devant un officier de police". Ce qui signifie donc que l'agent du tramway peut, même en l'absence d'un agent de police (s'il n'y en avait pas à ce moment) prendre le contrevenant par le bras et l'emmener au commissariat.

"Attendu, dit la Cour de Cassation, que des qualités de l'arrêt il résulte qu'à la suite de l'infraction par lui commise, Morin de la Tour, qui se plaint d'avoir été l'objet d'une arrestation arbitraire (il

s'agissait d'une descente du tramway avant l'arrêt), ayant été interpellé deux fois sur son identité et s'étant borné à déclarer qu'il était directeur d'une entreprise de transports : la maison G.... et qu'il n'a fourni à l'appui de cette déclaration aucune pièce justificative, que ce refus a conduit le contrevenant au poste de police pour que son identité soit établie.

Attendu d'ailleurs qu'il n'est pas établi que Morin de la Tour, conduit dans ces conditions ait été l'objet, soit pendant le trajet, soit au poste, de mauvais procédés (il avait demandé des dommages-intérêts), et qu'il n'ait eu toute liberté de se retirer, dès que son identité a été établie:

"Attendu qu'on ne saurait dénier à un agent légalement chargé de constater les infractions de la police des tramways de s'enquérir de l'identité des auteurs de ces infractions, de les interroger en conséquence et d'exiger la justification de leur identité par la production de pièces à ce destinées, et qu'au cas où cette justification lui est refusée, il est incontestablement fondé à inviter le contrevenant à se rendre avec lui devant un officier de police, qui seul dispose de moyens suffisamment rapides et sûrs pour vérifier l'exactitude des déclarations faites.

"Que le fait de recourir à cette procédure avec l'assistance d'un agent de police, auquel il appartient d'ailleurs..... constitue en lui-même l'exercice d'un droit, que la société confère à tous ceux qui sont appelés à concourir à l'observation des lois et règlements, réserve faite du cas où il en serait fait un usage abusif et vexatoire."

L'arrêt a conclu au renvoi devant la cour d'appel de Grenoble.

A l'occasion du 1er Mai 1935, le gouvernement de M. Flandin a interdit toutes les manifestations sur la voie publique. Il a bien fait. En avait-il le droit?

D'un point de vue juridique très strict, on pourrait en discuter. Il suffit de rappeler que le gouvernement demande par un projet le droit d'interdire ces manifestations. Or le projet n'est pas voté. Donc le gouvernement a pris le droit qu'il demandait avant qu'on le lui ait donné. Sans doute trouve-t-il dans sa mission générale de maintenir l'ordre public la faculté de prendre des mesures préventives.

La Sûreté - Garantie contre les arrestationsarbitraires en vue du service de la justice.

La lettre de cachet.

La Sûreté est un des principes auxquels la Révolution a attaché la plus grande importance. Elle était inconnue sous l'ancien régime et il y a une institution, qui a laissé des souvenirs et qui a été un des motifs des dispositions de la Révolution et des précisions de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, c'est la Lettre de Cachet.

M. Funck-Bretano a publié sur la lettre de cachet une étude extrêmement pittoresque et amusante.

La lettre de cachet est un ordre personnel du roi et en cette qualité d'ordre personnel, dispensé de l'apposition, pour qu'elle soit exécutoire, du grand sceau de France par le Chancelier.

Il y avait, en effet, une constitution minima de l'ancien régime et notamment ce fait qu'un ordre du roi n'était, en principe, exécutoire que si le Chancelier y apposait le grand sceau de France, le Chancelier, magistrat inamovible avait le droit de refuser l'apposition du grand sceau; seulement à son tour, le roi avait le droit d'exiler le chancelier, de lui enlever les sceaux et de les confier à un substitut du chancelier, que l'on appelait le garde des Sceaux.

Au contraire, la lettre de cachet était exécutoire par l'apposition du seul cachet du roi; il n'y avait donc pas intervention du chancelier.

La lettre de cachet servait aux usages les plus divers, M. Funck-Bretano rattache les divers usages de la lettre de cachet à une condition, qui lui est chère de l'ancienne monarchie : le roi exerce sur tous ses sujets une sorte de pouvoir paternel, le roi était le père de ses sujets, alors les familles s'adressaient

à lui pour lui demander des décisions gracieuses en sa qualité de père du peuple de France.

Voilà la doctrine, mais à l'appui de cette doctrine, M. Funck-Bretano apporte un certain nombre de faits assez impressionnans.

La lettre de cachet sert de sanction à la puissance paternelle : un père de famille, qui se plaint de l'un de ses enfants, qui menace de mener une vie scandaleuse, s'adresse au roi par l'intermédiaire du lieutenant de police, lui demande de faire enfermer cette fille pendant quelque temps pour qu'elle apprenne à se bien conduire.

Il y a ainsi dans le livre de M. Funck-Bretano une série de reproductions de lettres des familles, du père qui supplie qu'on arrête sa fille, qui est en train de mal tourner, et on enferme la fille pendant un certain temps.

En 1751, d'après Funck-Bretano, une fruitière, la veuve Bernard (on s'imagine assez souvent que la lettre de cachet servait à enfermer à la Bastille de grands personnages comme cela est arrivé, ou que le roi prenait une lettre de cachet pour exiler un grand seigneur, c'est vrai aussi, mais d'après Funck-Bretano, la lettre de cachet servait pour la puissance paternelle dans toutes les classes, même les plus humbles), la veuve Bernard sollicitait un ordre du roi, parce qu'elle craignait que sa fille ne se déshonneure par sa légèreté et elle veut parer au danger. Le lieutenant de police Berryer prend des informations, (car c'est encore une idée chère à M. Funck-Bretano, c'est qu'il y a une procédure de la lettre de cachet, sans parler du contrôle de l'exécution des lettres de cachet par le Parlement et cours souveraines), des informations sur la fille de la veuve Bernard, qui a 40 ans bien sonnés. Sa conduite n'est pas exemplaire et la pauvre fille est envoyée à la Salpêtrière, où sa mère la tient enfermée pendant plusieurs années; car on sait que la puissance paternelle s'exerçait à ce moment-là sur les enfants quel que fût leur âge.

La femme Bouillette, tripière "sa famille, dit-elle, fait profession d'honnêtes gens" s'inquiète des relations de son fils, qui rencontre souvent des libertines; sur la demande de ses parents, il est écrouté à Bicêtre et de là conduit aux fîles. La tripière paiera le voyage.

Très souvent, on trouve que les demandes de lettres de cachet n'ont pas de ces motifs honorables, Funck-Bretano cite un gentilhomme de l'Ile-de-France Durosel de Glatiny, qui s'adresse au ministre afin d'obtenir une lettre de cachet contre sa fille Marie,

âgée de 19 ans, qui veut absolument épouser un trompette, fait qui couvre de honte cette noble famille, qui compte des lieutenants généraux et des chevaliers de Malte.

Marie est placée dans un couvent à Meaux; son père n'est pas rassuré, il prétend que le trompette vient répandre autour de sa fille, et on finit par envoyer la jeune fille dans le refuge de Ste Pélagie. Elle est là depuis un mois, quand on s'aperçoit que le père a voulu simplement interner sa fille pour se saisir des biens qui lui étaient propres et la dépouiller de son héritage. Durosel de Glatiny est arrêté et c'est sa fille qui implore son pardon et qui l'obtient.

Des pères de famille craignent que leur fille "ait un cœur trop tendre", d'autres demandent que leur fille soit enfermée à la Providence d'Aix, "vu l'ardeur de son tempérament, jusqu'à ce qu'on puisse la marier". Un autre dit : "ma fille, bien qu'âgée de 44 ans, n'est pas raisonnable du tout", etc...

Un comédien demande qu'on déporte son garçon dans une colonie d'Amérique, parce qu'il refuse d'embrasser la profession du théâtre.

Tout cet ensemble indique que dans le sens de la thèse de M. Funck-Bretano tous ces braves gens considèrent le roi dans une certaine mesure comme le père de la nation, ils lui exposent leurs petites affaires.

La lettre de cachet servait aussi contre les jeunes gens, qui se conduisaient mal. Le maréchal duc de Richelieu fut enfermé 3 fois à la Bastille :

la première fois le 22 avril 1711, à l'âge de 15 ans, pour infidélité conjugale; on lui donna d'abord pour compagnon, en raison de sa famille, un prêtre, qui lui fait traduire Virgile et ensuite lui donne comme compagne dans sa prison, sa propre femme;

une seconde fois, il est mis à la Bastille après un duel avec M. De Gacé, qui lui transperce le corps parce que Richelieu poursuivait Mme de Gacé;

une troisième fois en 1779, à la suite de la conspiration de Cellemare, ce sont alors les filles du Régent, qui lui tiennent compagnie à la Bastille.

Grimaud de la Reynière (qui était propriétaire de l'hôtel sur l'emplacement duquel on vient de construire l'ambassade des Etats-Unis) était un gourmet, il fut enfermé à l'abbaye des chanoines de Domelle près de Toul, sur la demande de sa famille, parce qu'il vivait une vie scandaleuse; il y reste deux ans.

Ce qui est plus grave, c'est que par une lettre de cachet, comme en 1757, Louis XV attache Sophie Arnould à sa propre musique, à l'Opéra Royal, par

conséquent la lettre de cachet enlève cette petite Sophie Arnould à sa famille pour l'attacher à l'Opéra Royal.

De cet ensemble de circonstances, il ressort que la liberté individuelle était peu respectée sous l'ancien régime.

Nous avons vu que la liberté individuelle, dans l'ancien régime ne préoccupait guère l'opinion. En effet, l'ancien régime était un régime fondé sur des devoirs; c'est la Révolution, qui arrive avec un régime fondé sur des droits.

Le système d'instruction criminelle sous l'Ancien Régime.

Le système d'instruction criminelle était scandaleusement insuffisant. Sous l'ancien régime, l'instruction criminelle se caractérisait par les traits suivants : 1<sup>o</sup>) secret de la procédure (donc pas d'assistance d'avocat); 2<sup>o</sup>) la torture comme moyen de preuve; 3<sup>o</sup>) un ensemble de preuves légales parmi lesquelles l'aveu et un ensemble de présomptions légales, suffisantes et concordantes, d'après lesquelles la culpabilité était automatique. Le juge n'était plus libre, même s'il sentait qu'il y avait de grosses difficultés.

L'affaire Marie la Pie.

Ce système éclata dans une affaire célèbre, que M. Funck-Bretano expose dans un de ses livres, appuyé d'ailleurs par des pièces d'archives; il s'agit de l'histoire dite Marie la Pie.

La petite servante Marie fut accusée d'avoir volé une cuiller d'argent, et elle est pendue. Le juge en effet appréciait la peine qu'il avait à appliquer. Comme les juges étaient des patrons et qu'ils ne voulaient pas que leurs domestiques les volent, ils étaient très sévères et le vol domestique était couramment puni de mort.

Après la mort de la servante, on découvrit que la cuiller avait été volée par une pie qui l'avait emportée dans son nid. Ce ne fut qu'en abattant l'arbre qu'on trouva la cuiller dans le nid. Mais pendant ce temps la servante Marie avait été pendue. On fonda une messe en son honneur, à perpétuité.

La torture avait été supprimée en 1780 par Ordonnance royale, mais elle continuait à être appliquée par les magistrats, qui y trouvaient un certain plaisir et invitaient les dames à venir voir le spectacle.

La torture était employée pour deux objets :

1<sup>o</sup> - arracher l'aveu;

2<sup>o</sup> - au moment où on allait exécuter à mort par divers procédés, était posée la question préalable, qui avait pour objet d'obliger le condamné à dénoncer ses complices.

"Les Cours de Droit"

L'Ordonnance d'août 1780 avait supprimé la question préparatoire, qui avait pour but de faire avouer, mais cette ordonnance admettait toujours la question préalable, c'est-à-dire la torture au moment de la mort pour dénoncer les complices.

D'ailleurs, cette question préparatoire, ainsi supprimée, fut maintenue surtout en province; les Parlements ne sont pas soumis à l'ordonnance.

### Les peines.

Les peines étaient nombreuses et barbares. C'étaient : la mort donnée sous les formes les plus variées, l'écartèlement, le feu, la roue, la potence, la décapitation. La mort était quelquefois accompagnée de peines préliminaires : poing coupé, langue perçée, et en outre il y avait la peine de la marque, des galères, du fouet, la maison de force, etc... D'ailleurs, les juges étaient libres d'inventer d'autres manières de mettre à mort; il y avait notamment la mort par immersion dans une chaudière d'eau ou d'huile bouillante.

Ce qu'il y a d'ailleurs d'extraordinaire, c'est que bien qu'on punît formidablement de peines horribles et barbares, les infractions étaient aussi nombreuses qu'avec une législation indulgente.

C'est ce que dit Boileau dans un tableau qu'il fait des encombrements de Paris en 1660, il dit que sitôt que "dans les rues tout est calme et tranquille, les voleurs à l'instant s'emparent de la ville" et malheur dit-il à ceux qui sont encore dehors. Il dit que lui-même "tous les jours, je me couche avec le soleil" et qu'il entend crier partout "au meurtre, à l'assassin".

D'où cela vient-il ? Du fait que la police est insuffisamment organisée. Lorsqu'aux environs de 1830 le préfet de police de Belleyme obtint la création du corps de 100 gardiens de la paix, tout le monde trouva cela formidable, et pourtant, c'est parce qu'il y a des gardiens de la paix un peu partout qu'on peut aujourd'hui se promener dans la rue.

Guy Patin, dans ses Mémoires, donne connaissance des faits qui lui semblent notables comme sanctions des crimes :

"13 juin 1634, on pendit hier à cinq heures aux "portes de Paris un chimiste, qui se disait gentilhomme "provencal, pour fausse monnaie; il était d'Avignon, "il fut pris en flagrant délit et a été exalté au "bout d'une bûche."

"16 mars 1665, un apothicaire donnait du poison "à une de ses voisines, il a été condamné à être pendu et étranglé.

"21 juin 1665, aujourd'hui a été grimpé (c'est-à-

"dire qu'avant la mort on rompait les os des membres "du condamné) dans la rue St Martin le nommé Prévost, "qui avait tué sa femme il y a 3 semaines; il était "âgé d'environ 40 ans et le Châtelet l'avait condamné "à être rompu tout vif et à avoir auparavant le poing "coupé.

"24 avril 1657, un valet de 20 ans a été condamné à être pendu et étranglé au Châtelet. Il en a été tellement étonné qu'il est tombé sur le champ d'apoplexie.

"5 octobre 1667, on pendit hier un homme de 60 ans nommé Prêtre; c'était un méchant larron.

"15 août 1659, je menai notre écolier hier voir l'exécution criminelle d'un voleur qui fut roué; on nous donna une chambre de là fenêtre de laquelle il vit toute la cérémonie.

"2 septembre 1659, on veut faire mourir un grand garçon d'Anjou, laquais qui a blessé son maître en le voulant tuer, parce qu'il lui avait donné un soufflet, le laquais sera rompu.

"12 décembre 1659, fut pendue à la Grève une fille de 21 ans, elle était grande larronnesse et grande recèleuse; elle avait eu l'an passé le fouet et la fleur de lis au fer rouge sur le dos.

"2 mai 1660, le prêtre assassin de St Eustache a été exécuté aujourd'hui à 6 heures devant l'Eglise Ste Eustache; il eut le poing coupé et a été pendu et brûlé.

"22 juin 1669, les vicaires généraux se sont plaint que depuis un an 600 femmes se sont confessées d'avoir tué et étouffé leur fruit; ils y ont pris garde sur l'avis qu'on leur avait donné".

etc.....

Mous savons ce qu'étaient les différents supplices énumérés plus haut : l'écartèlement consistait à placer des chevaux à chaque membre du condamné et on fouettait les chevaux qui tiraienr chacun de leur côté; l'homme qui dirigeait les bêtes les arrêtait dès que les membres étaient sur le point de se détacher du corps, car il fallait que le supplice durât de 6 heures du matin à 6 heures du soir.

Le Duc de la Force raconte l'exécution d'un complice de Gaston d'Orléans, frère de Louis XIII. On sait que Gaston d'Orléans complotait contre le roi son frère, mais en sa qualité de frère du roi, la peine qu'on lui inflige consiste à le marier avec une femme jolie et riche; toutefois le complice sera condamné à être exécuté. On cherche quelqu'un qui veuille exécuter le condamné; c'était à Nantes, on ne trouve qu'un bourreau amateur, qui est obligé de s'y prendre

Les supplices.

à 4 fois avant de couper la tête du condamné; à la fin le capucin prend la tête et avec un couteau achève de la détacher du corps.

Le supplice de l'eau était une chose épouvantable et a été appliqué à divers empoisonneurs : on éteignait le condamné et par un tuyau qui allait jusque dans l'estomac, on lui versait de l'eau jusqu'à ce que l'estomac éclate.

D'autre part, les peines étaient arbitraires, c'est-à-dire qu'il n'y avait pas de pénalités prévues pour des infractions prévues. Dans chaque cas, c'étaient les juges qui appréciaient la peine qu'ils voulaient appliquer à l'infraction. L'infraction elle-même n'était pas définie. Un vol domestique n'était pas indiqué, par exemple, comme devant être puni de pendaison, cependant la servante Marie fut pendue parce que le juge l'estimait ainsi.

"Au royaume de France, le juge décide :

"1° si le fait est punissable,

"2° comment il sera puni".

"Si une loi indique une peine, cette fixation ne lie pas le juge".

**Le système pénitentiaire.** Il y avait, en outre, un système pénitentiaire tout à fait barbare. Les prisons étaient atroces et les cahiers des Etats Généraux protestent contre ce régime. De même, Montesquieu, Voltaire, protestent contre les prisons. En 1770, la Cour des Aides (cour financière)

adresse des remontrances au sujet de ce système pénitentiaire. La Cour décrit les cachots souterrains de Bicêtre, où l'on maintient pendant un mois un homme soupçonné de fraude en matière de ce que nous appellerions aujourd'hui contributions indirectes. La Cour indique que dans ces cachots souterrains, il y a simplement des tuyaux obliques pour donner de l'air, sans donner de lumière; par conséquent, il y a juste de que ne pas mourir asphyxié, mais le cachot est parfaitement sombre.

Dans les prisons parisiennes et dans les prisons de province, toutes les catégories sont mélangées : les prévenus vivent avec les condamnés, les hommes et les femmes vivent ensemble, se sorte que, comme on n'exécutait pas les femmes enceintes, il y en avait qui s'arrangeaient pour être dans cet état avant que la condamnation arrive. D'autre part, les évasions étaient extraordinairement faciles et fréquentes, les prisons étaient mal bâties, mal surveillées.

Il y avait à Paris une seule prison, la Conciergerie, dont le séjour ne fût pas mortel.

Necker a fait des efforts pour améliorer le régime des prisons. Le 30 août 1780, le roi rend une

déclaration indiquant qu'il va instituer une prison modèle pour les prisonniers civils dans l'hôtel de la Force; on devait séparer les diverses catégories de prisonniers, les prisonniers pouvaient recevoir de la nourriture et des soins et pour les prisonniers malades (c'était une innovation), il devait y avoir une infirmerie assez propre.

L'opinion fut très frappée de cette déclaration et un poème est même publié sur cette prison modèle de la Force. Cette prison fut faite assez vite et on put y transférer les prisonniers à partir de janvier 1782.

Donc, à la veille de la Révolution, pas ou peu de garanties, un système assez vague. C'est dans ces conditions que la Révolution vient et dans la Déclaration des Droits de l'Homme notamment, on pose les principes, qui vont être la base du droit moderne en ce qui concerne la liberté individuelle :

1° - La toute puissance de la loi est substituée à l'arbitraire du roi (suppression des lettres de cachet) art. 7 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen : "Nul ne peut être accusé, arrêté, déterré que dans les cas déterminés par la loi et selon les formes qu'elle a prescrites. Ceux qui exécutent ou font exécuter des ordres arbitraires doivent être punis".

2° - Principe de la non rétroactivité de la loi pénale. D'après ce principe, un fait ne peut être puni que si, au moment où il a été commis, il était prévu et puni par la loi pénale. Ce système de la non rétroactivité de la loi est considéré par les juristes hitlériens comme un préjugé de ce qu'ils appellent le "droit libéristique, c'est-à-dire le droit imprégné de libéralisme. Le droit pénal des régimes autoritaires se préoccupe avant tout de défendre la société et non les individus.

C'est l'article 8, seconde phrase de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, qui donne ce principe "Nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit et légalement appliquée.

3° - Présomption d'innocence en faveur du prévenu ou de l'accusé.

Article 9 de la Déclaration : "Tout homme est présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable; s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur, qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne, doit être sévèrement réprimée par la loi".

Ici on voit les deux principes :

Principes posés par la Révolution.

Suppression des lettres de cachet.

Principe de la non rétroactivité de la loi pénale.

Le prévenu ou l'accusé est présumé innocent.

I° - Si l'arrestation doit être facile, quelque chose doit être difficile, c'est la prolongation de la détention préventive.

2° - Le système de la détention préventive doit être un système dépourvu de rigueur, puisque l'homme est présumé innocent.

Nous avons des exemples de détention préventive prolongée en ce moment, où des accusés des derniers scandales sont en prison depuis 18 mois. Rappelons également l'affaire Paul Meunier, député radical-socialiste, qui fut maintenu en prison ainsi que Mme Bernin de Ravisi pendant 24 mois, au bout desquels on leur dit qu'ils pouvaient partir et sans aucune espèce de réparation.

En effet, il n'y a pas de réparation pour les prévenus, il n'y a de réparation possible que pour un condamné, dont la condamnation est révisée. On avait bien prévu un crédit pour la réparation de cette atteinte à la liberté, mais ce fut tout.

4° Principe - suppression des rrigueurs que ne commande pas l'intérêt social : "article 8 de la Déclaration des Droits : "La loi ne peut établir que des peines strictement et évidemment nécessaires".

Des réformes législatives ont organisé ce principe. La loi des 9 octobre- 3 novembre 1789 a réalisé sur ce point les réformes dont l'urgence s'imposait par la suppression des abus les plus criants de l'ancienne procédure criminelle : abolition de la sellette et de la question. L'article 10 de cette loi dit : "à toutes les étapes de l'instruction, le prévenu sera assisté d'un avocat". Le Code d'Instruction criminelle fit disparaître cette règle, qui sera ensuite rétablie sous la IIIème République par la loi sur l'Instruction contradictoire.

La loi du 21 janvier 1790 pose deux principes modernes :

I° - L'égalité des peines pour tous. Il y avait sous l'ancien régime des pénalités, qui s'appliquaient à l'ensemble des individus; mais il y en avait d'autres, qui étaient réservées à la noblesse. La noblesse avait le privilège d'avoir la tête tranchée. Au début de la Révolution, un marquis fut pendu à la suite de circonstances extrêmement mystérieuses : conspiration peut-être orléaniste. M. Clairet secrétaire général du Petit Parisien a écrit à ce sujet un livre intéressant. Pour marquer l'égalité, la Révolution décida de pendre le marquis, le peuple alla voir l'exécution et comme le marquis remuait au bout de sa corde, il lui criait : "Allons saute marquis".

2° - Personnalité de la peine. Dans l'ancien

Suppression  
des rrigueurs  
non commandées  
par l'intérêt  
social.

L'égalité des  
peines pour  
tous.

Personnalité  
des peines.

régime, il y avait des peines, qui frappaient non seulement le coupable, mais sa famille et ses proches; la flétrissure s'étendait à la famille et il en résultait que les membres de la famille d'un condamné ne pouvaient pas être admis aux emplois, professions et dignités. Dans le régime soviétique, à propos de l'assassinat de Kirow, on a rendu coupables les parents et même les amis de ceux qu'on soupçonnait d'avoir assassiné Kirow.

Il ne faut pas confondre la personnalité de la peine avec l'individualisation de la peine; on verra plus loin ce que cela signifie.

Le Code de 1791, premier code pénal qu'ait eu la France, est divisé en 2 parties :

1° - Code pénal pour les crimes (25 septembre 1791).

2° - Code pénal correctionnel (19-22 juillet 1791).

Ce code supprime le système de l'arbitraire dans la peine, mais il réagit d'une façon exagérée par le système des peines fixes. Tel délit, tant de mois ou tant d'années de prison; par conséquent, ce n'est pas de 6 mois à 3 ans, mais 2 ans, ou 3 ans, ou 15 mois, etc...; le juge ne peut pas graduer la peine, d'après la culpabilité qu'il suppose à l'individu qui est devant lui. Au contraire, le système de l'individualisation de la peine permet au juge de frapper l'individu de façon à ce qu'il soit puni véritablement de l'infraction qu'il a commise, et de façon qui corresponde à sa culpabilité et à sa sensibilité.

Si, par exemple, Rockefeller, Carnegie, négligeaient d'observer le code de la route et qu'on leur inflige une amende de 50 frs, cela ne correspondrait à rien pour eux. Si au contraire, on disait que Rockefeller ou Carnegie ayant commis une infraction seront punis d'une amende de 100.000 frs, alors que pour les autres ce sera 100 frs, la peine serait appropriée au but, c'est-à-dire à la sensibilité du coupable devant la peine.

Mais la grande réforme ce fut, en matière de crime, l'institution du jury : jury d'accusation et jury de jugement.

Sous le Consulat et l'Empire, deux questions :

1° - Est-ce que la liberté individuelle doit être garantie contre les arrestations arbitraires ou contre les atteintes arbitraires de l'autorité ?

2° - Quelles vont être les garanties de la procédure criminelle ?

Les régimes d'autorité sont des régimes de police, et le régime de police est, par lui-même, négation

Le Code pénal  
de 1791. Sup-  
pression de  
l'arbitraire de  
la peine. Les  
peines fixes.

Le jury.

La liberté in-  
dividuelle sous

Le Premier Empire.

de la liberté individuelle; le régime du Premier Empire se réservait d'arrêter, d'exiler, de fixer des résidences particulières. Ce fut le cas de Mme de Staél qui, adorant Paris, fut exilée par Bonaparte et dut partir en Allemagne et en Suisse; il lui était défendu de s'approcher à 40 kilomètres de Paris.

Un autre exemple assez curieux des régimes de police est celui d'un nommé Boiste. Boiste avait composé un dictionnaire universel de la langue française avec le latin, l'étymologie, etc... L'ouvrage était terminé et paraissait par feuilles; les dernières feuilles à partir de la lettre S étaient entre les mains des censeurs impériaux (Les livres ne pouvaient paraître à cette époque qu'après avoir été approuvés par la censure). Un matin, Boiste entend autour de son lit un grand bruit et aperçoit 4 gendarmes, commandés par un brigadier, qui lui demandent s'il est bien le citoyen Boiste. Réponse affirmative, ordre de s'habiller et de suivre. Boiste proteste qu'il n'est coupable d'aucune faute. Le brigadier exhibe un ordre d'amener le citoyen Boiste au donjon de Vincennes.

Boiste, qui se sent la conscience tranquille, ne comprend pas pourquoi il est arrêté et, quand il demande les motifs, on lui répond que c'est par mesure de sûreté publique.

Pendant 3 mois il est enfermé dans une chambre grillagée, il adresse lettre sur lettre, supplique sur supplique à toutes les personnalités avec lesquelles il pouvait être en relations, aucune réponse. Enfin, une de ses lettres arrive, on ne sait par quel miracle entre les mains de M. de Fontanes, alors grand maître de l'Université, qui fut président du Corps législatif, poète assez estimé dans le goût du commencement du XIXème siècle, et qui est surtout célèbre par son amitié avec Chateaubriand, et par les services qu'il lui a rendus, ainsi que par la fameuse "lettre à M. de Fontanes sur la campagne romaine" qui est certainement une des plus belles pages de la langue française qu'ait écrit Chateaubriand.

Fontanes connaissait Boiste et avait quelque estime pour lui. Il parle de Boiste à l'Empereur qui fait appeler Fouché, ministre de la police qui déclare ne rien savoir. Après quelques jours de recherches, on découvre un dossier formé par un des censeurs et dans lequel Boiste aurait été arrêté, parce qu'il aurait traité Bonaparte de spoliateur.

Fouché fait venir Boiste dans son cabinet et lui donne connaissance du rapport auquel était joint une feuille du fameux dictionnaire. Boiste lit cette

phrase, substantif et adjetif masculin (latin, liator) qui dépouille, qui vole, spoliatrice adjetif et substantif féminin (liatrice) origine : "Bonaparte".

Boiste réplique alors qu'il avait mis le nom de sa Majesté après le mot spoliateur, parce que c'était le général Bonaparte qui le premier s'était servi de ce néologisme et qui l'avait créé. Boiste avait alors, pour faire plaisir à Napoléon, indiqué le nom de Bonaparte parmi les auteurs du nom.

Il fut remis en liberté et il fit une préface à son dictionnaire, où l'on peut lire encore : "Les mots, dont le néologisme a enrichi la langue, sont caractérisés par la citation d'un grand nombre d'autorités ou par une seule autorité, dont le poids justifie l'emploi du mot".

On voit donc, dans l'exemple Boiste, combien la liberté était peu protégée.

En ce qui concerne le Code pénal et le Code d'Instruction criminelle, le principe de la législation du Consulat est celui-ci : il faut mieux une injustice qu'un désordre". C'est une question, qui est toujours actuelle et qui se pose à tous les moments; au moment de l'affaire Dreyfus, les partisans de Dreyfus disaient : "il faut mieux un désordre qu'une injustice".

Napoléon prétendait lui qu'il ne faut pas multiplier les garanties en faveur des individus.

Le Code d'Instruction criminelle supprima le jury d'accusation, et ne maintint que le jury de jugement. Le jury d'accusation est remplacé par une Chambre de la Cour d'appel. L'instruction est secrète devant le juge d'instruction, d'après le Code d'Instruction criminelle, par conséquent pas d'avocat devant le juge d'instruction. L'objet de l'instruction est d'obtenir l'aveu. Mais l'instruction est publique devant le juge de jugement, lorsque le président interroge le prévenu, il fait une instruction, qui est publique. Depuis la loi sur l'instruction contradictoire, l'instruction est publique en France, même devant le juge d'instruction; donc à tous les degrés assistance d'un avocat.

En somme, le Code d'Instruction criminelle, sauf ces modifications, a été très peu modifié. Il y a eu la suppression du résumé du président d'assises; jusqu'à la fin du Second Empire, lorsque les débats devant la Cour d'Assises étaient terminés, le président présentait un résumé de l'affaire; là-dessus le jury statuait. Or ce résumé, qui devait être impartial, était très souvent partial.

Un jour, le résumé du président fut tellement partial que Lachaud, qui était à la barre s'écria : "le résumé a vécu". En effet, le résumé fut supprimé peu après.

L'art. 10 du  
Code d'Instruc-  
tion criminel-  
le.

Ce qu'il faut signaler, dans ce Code d'Instruction criminelle de Napoléon, c'est l'article 10, qui a été supprimé par la loi de 1833 et qui vient d'être rétabli par la loi non encore promulguée, mais votée par la Chambre et le Sénat. L'article 10 disait : "Les préfets des départements et le préfet de police à Paris pourront faire personnellement ou requérir les officiers de police judiciaire chacun en ce qui le concerne, et faire tous actes nécessaires à l'effet de constater les crimes, délits et contraventions et d'en livrer les auteurs aux tribunaux chargés de les punir, conformément à l'article 8 ci-dessus".

L'article 8 est ainsi conçu : "La police judiciaire recherche les crimes, délits et contraventions en rassemble les preuves, en livre les auteurs aux tribunaux chargés de les punir". Par conséquent :

1° - atteinte à la séparation des pouvoirs : un magistrat de l'ordre administratif a une fonction judiciaire.

2° - ce magistrat de l'ordre administratif est un magistrat essentiellement politique, révocable, n'offrant aucune espèce de garantie.

L'article 10 a été attaqué par tous les libéraux; mais il a été défendu par à peu près tous les gouvernements jusqu'à 1833 et rétabli maintenant.

Dans les départements, peu d'importance en temps normal; grosse importance en temps exceptionnel. Par exemple, si une guerre éclate, il faut que les préfets puissent agir avec plus de vigueur auprès des tribunaux contre les suspects.

La chose la plus importante c'est le préfet de police à Paris. Le système des immobilisations préventives, le préfet de police le fondait sur cet article 10 : "J'ai le droit de rechercher les crimes, délits et contraventions, il faut que je les cherche, je prends des individus, je les amène dans mon poste". Il arrive très souvent que l'on trouve sur ces individus ainsi appréhendés des armes prohibées, revolvers, couteaux, coups de poing, etc.... Comme c'est une infraction, on les garde; ceux qui n'ont rien à se reprocher sont renvoyés.

Lorsque la loi de 1833 a supprimé cet article 10, le préfet de police a dit : "Vous m'avez désarmé".

D'autre part, les préfets de police disent : "Nous sommes à Paris dans une situation extrêmement grave, il y a une population française extrêmement

dangereuse et autour de la Seine une population étrangère, qu'il faut surveiller étroitement, il faut pouvoir s'emparer des individus qui paraissent dangereux".

La préfecture de police a toujours défendu l'article 10 C.I.Gr.

Il y a un point que nous ne traiterons pas ici, c'est la question de la réglementation de la prostitution, qui n'est fondée sur rien, mais qui trouvait son fondement dans cet article 10.

Il y a eu d'ailleurs toute une histoire assez mal connue et qui n'est pas clarifiée dans les livres des Facultés de droit; cet article 10 faisait du préfet de police une sorte de procureur de la République; il y avait donc un parquet de la préfecture de police et un parquet du tribunal.

Il ne faut pas croire que ces deux parquets marchaient la main dans la main. Il y avait au contraire des choses extraordinaires : un parquet passe, il trouve des lettres, il les laisse; un autre parquet passe, il trouve les mêmes lettres, il les saisit.

Le parquet de la préfecture de police passe et emprisonne (art. 10); le parquet du procureur de la République passe et libère les détenus.

Par conséquent, il y a là une question assez difficile; mais il faut voir que, dans le projet actuellement voté par le Sénat, et par la Chambre, mais qui doit revenir devant le Sénat pour de petites modifications de détail, apportées par la Chambre, cet article 10 est rétabli, mais avec cette réserve, que les préfets ne pourront s'en servir qu'en ce qui concerne la défense de l'ordre public.

Cet article 10 donne aux préfets dans les départements et au préfet de police à Paris, les droits des juges d'instruction, droit, notamment, de faire personnellement ou de requérir les officiers de police judiciaire, chacun en ce qui les concerne, de faire tous les actes nécessaires à l'effet de constater les crimes, délits et contraventions, et d'en livrer les auteurs aux tribunaux chargés de les punir.

Par conséquent, le juge d'instruction est le maître de la liberté individuelle des citoyens.

Un professeur célèbre de droit pénal demandait souvent quel est le personnage le plus puissant en France; on répondait : "le président de la République" "le premier ministre". Il fallait répondre le juge d'instruction. Evidemment, il y avait là une disposition telle que tous ceux qui étaient pénétrés d'idées et des principes de la Révolution, demandaient l'abolition de cet article 10.

L'article 10 était l'œuvre personnelle de Bonaparte. Il est, en effet, dans l'esprit de cette monarchie administrative qu'étaient le Consulat et l'Empire. Il s'agissait, non pas de respecter la liberté individuelle (nous savons que la liberté individuelle est une préoccupation secondaire des régimes autoritaires et qu'elle n'existe guère qu'en France et en Angleterre), mais de placer toute la police du pays sous la surveillance et sous la dépendance des préfets.

L'article souleva une certaine opposition au Conseil d'Etat. En somme, cet article conjuguaient dans les mains du préfet, les pouvoirs du procureur de la République et du juge d'instruction; or c'est un peu la continuation de la lettre de cachet.

Cette disposition permettait au gouvernement par l'intermédiaire de ses préfets d'arrêter un individu, d'ouvrir une instruction contre lui, de perquisitionner à son domicile et de violer même le secret des lettres sans avoir à s'embarrasser d'aucune forme particulière donnant au justiciable une apparence quelconque de garantie. On enseigne aux fonctionnaires des postes que le préfet peut les obliger à lui remettre des lettres en vertu de ce fameux article 10.

En fait, en pratique, on n'employait pas l'article 10 pour la poursuite des infractions ordinaires, l'article 10 ne servait qu'en matière politique; mais on peut dire que c'est précisément en matière politique que l'on peut redouter des violations de liberté individuelle et que c'est là qu'il faut être le plus difficile sur le chapitre des garanties.

Un argument en faveur de l'article 10 est celui-ci : Le préfet dans les départements (et surtout le préfet de police à Paris), peuvent agir plus rapidement sous leur responsabilité, tandis que la magistrature hésite.

M. Chiappe a d'ailleurs dit que si la loi du 7 février 1933 n'avait pas abrogé l'article 10, il aurait pu faire arrêter Stavisky assez à temps pour qu'il ne se suicide pas, alors qu'il a été obligé de transmettre au parquet ce qu'il savait, ce qui a perdu beaucoup de temps.

Au procès-verbal du Conseil d'Etat du 16 août 1805, il est noté : "Sa majesté dit que le préfet, "comme chargé de la police administrative veille sur "les malfaiteurs, évente leurs projets, fait saisir "les pièces à conviction et s'empare des coupables". "Il semblerait donc utile qu'ils pussent être aussi "interrogés sur le champ et constater les traces de "tout crime, il tient le fil et dès lors il peut mieux

"que personne atteindre ensuite toutes les ramifications de l'affaire, découvrir et atteindre tous les "coupables". En beaucoup de circonstances, on ne trouverait que de l'avantage à laisser instruire le préfet, "par exemple sur les voies de diligence, sur les crimes d'incendie, sur les crimes de faux, d'autant qu'on reconnaît que les instructions des préfets sont généralement bien faites".

Par conséquent, la pensée de Napoléon c'est la pensée d'un régime de police; la police est sur les traces d'un coupable, elle tient le coupable, elle l'arrête. Dans notre système d'abrogation de l'article 10, la police est sur les traces du coupable, elle le tient, il faut qu'elle avise la magistrature que le coupable peut être arrêté. Sous le Premier Empire, l'application de l'article 10 ne souleva pas de contestations; bien mieux, il fut étendu par circulaire du 13 mars 1812, qui rappela aux magistrats que "si l'instruction des procès criminels doit rester secrète, les préfets peuvent solliciter des renseignements "à titre officieux et qu'il convient de déferer à leur sollicitation, toutes les fois que l'intérêt public "le réclame et que le bien du service peut le permettre". Par conséquent les préfets intervenaient à tout moment dans les instructions qui étaient secrètes.

L'application  
de l'art. 10  
C. I. Cr. de-  
puis la Res-  
tauration.

La Restauration est par rapport à l'Empire un régime de liberté, aussi cet article 10 commence à chequer le sentiment de la liberté individuelle et dès le 2 mars 1816 le Garde des Sceaux proclama par circulaire le principe de la séparation des pouvoirs et enjoignit aux magistrats de refuser tout renseignement aux agents des préfets. Il ajoute pourtant une restriction : "lorsque des circonstances extraordinaire et importantes peuvent autoriser des communications officieuses à l'avantage du bien public".

Ainsi en fut-il pendant tout le cours du XIXème siècle. Les gouvernements successifs de tous les régimes affectèrent de vouloir porter aucune atteinte aux garanties, que fournit l'exercice de la justice par les seuls magistrats de l'ordre judiciaire. Mais en même temps qu'ils disaient : "il faut que ce soient les magistrats qui instruisent les poursuites contre les infractions", ils maintenaient énergiquement l'article 10; ils le tenaient en réserve pour le cas où ils désireraient agir arbitrairement et rapidement, en cas de résistance des magistrats.

Sous le Second Empire, la Cour de Cassation, toutes Chambres réunies, arrêt du 21 novembre 1853 proclama le droit absolu pour les préfets de délivrer

des mandats de perquisition, de saisies de leur propre autorité, non seulement chez un prévenu, mais encore chez des tiers (saisie de pièces, de lettres, etc), parce que dit la Cour de Cassation "il est attesté "par expérience que, grâce à son exercice, le préfet de police s'est montré l'auxiliaire le plus actif "et le plus utile de la justice répressive, pour laquelle il opère et qu'il concourt à éclairer".

Mais dès qu'arrive la République, les partis de gauche réclament l'abrogation de l'article 10; mais il est curieux de constater que toutes les oppositions ont réclamé l'abrogation de l'article 10 et que tous les gouvernements l'ont maintenu se réservant de s'en servir si les circonstances venaient à l'exiger.

L'article 10 a servi à la recherche de prétenus complots (complots de panoplie, complot de ligue, complot d'Action française) avant la loi de 1933. Ces complots avaient d'ailleurs un caractère de peu de gravité, puisque l'enquête une fois faite on n'éprouve pas le besoin de transmettre les résultats à la justice.

M. Chiappe a déclaré devant la commission d'enquête du 6 février, qu'il avait mis en oeuvre contre les manifestations tout ce qu'il pouvait mettre en oeuvre, mais qu'il n'avait pu empêcher les événements, parce qu'il était privé de l'appui de l'article 10.

Ce sont là des questions très délicates et il faut voir comment les problèmes se posent.

Un ancien préfet de la Gironde, Olivier Bascou a publié ses souvenirs sous le titre "de l'ordre et de l'autorité". Il indique que grâce à cet article 10, au début de la guerre, il a pu arrêter des individus, qui étaient venus dans la Gironde pour faire sauter les ponts, et que, par conséquent, il ne faut pas abroger l'article 10.

La loi du 7 février 1933 a complètement abrogé l'article 10, nous aurons à voir dans la suite quelles sont les lignes générales de cette loi. Il faut remarquer que c'est le 30 décembre 1932 que la Chambre (devant des banquettes) a adopté la loi sur la liberté individuelle et abrogé l'article 10. Or nous savons que le président de la République a un mois pour promulguer les lois après le vote de la dernière Chambre. Or la loi, qui avait été votée par le Sénat, a été votée par la Chambre le 30 décembre; le président de la République avait donc jusqu'au 30 janvier pour promulguer cette loi, or il la promulgue le 7 février. Il y a donc eu violation de la constitution, elle n'a pas été consciente de la part du président de la République, mais de l'administration et du pouvoir.

Promulgation  
de la loi du  
7 février 1933.

exécutif.

On était assez embarrassé par cette loi et on voulait avoir du temps pour se préparer à son exécution, on a ainsi retardé la promulgation le plus qu'on a pu le faire.

Il y a eu une autre loi, qui fut votée par la seconde Chambre et promulguée 6 mois après, mais ici on ne s'était pas aperçu que la loi avait été votée.

La liberté individuelle comporte des préoccupations en ce qui concerne :

1° l'arrestation,

2° la durée de la détention.

Le Code d'Instruction criminelle a été composé au moment où s'affirmait le plus énergiquement la réaction napoléonienne, ce n'est pas un acte de la belle période du Consulat, il est postérieur au Consulat. L'Empereur, qui avait supprimé toute liberté politique, ne se préoccupait pas beaucoup des libertés civiles, attendu que les libertés civiles, constituent l'obstacle le plus grave au despotisme et à l'arbitraire.

Voilà pourquoi le Code d'Instruction criminelle permet, sur un soupçon plus ou moins léger, de jeter un citoyen en prison et de l'y maintenir aussi longtemps que cette détention paraît nécessaire à la découverte de la vérité.

Le détenu pouvait être mis au secret et dépouillé de toute communication avec le monde extérieur, sans limitation de durée, il était sans droit pour assurer sa défense et privé du conseil d'un avocat, donc pas d'instruction contradictoire.

C'est parce que le Code d'Instruction criminelle représente la réaction napoléonienne que toutes ces mesures pouvaient être ordonnées par un juge ou même par un préfet. Le pouvoir restait maître, ou bien de traduire l'accusé devant les jurés, lesquels étaient désignés par le préfet (il faut voir l'ensemble de cette politique napoléonienne) ou bien le pouvoir restait maître d'étouffer l'affaire.

Ainsi le Code d'Instruction criminelle se trouvait en parfaite harmonie avec les institutions de la France impériale, où la tribune était muette. Le Corps législatif était un Corps de muets complètement asservi, la presse était sous l'autorité du gouvernement, les journaux étaient rédigés par des fonctionnaires relevant de la police, il y avait un journal par département et ce journal ne pouvait, en outre de quelques informations, publier que des articles fournis par le gouvernement.

Ce Code d'Instruction criminelle fait donc partie

Le Code d'Instruction criminelle en harmonie avec les institutions de la France impériale.

du système d'autorisation, de privation des libertés.. Or ce système a disparu, et le Code d'Instruction criminelle reste intangible; on y a apporté au cours du 19ème siècle et au commencement du XXème des réformes partielles, mais les principes directeurs du Code d'Instruction criminelle restèrent en vigueur jusqu'au moment où a été votée la loi de 1933.

Pendant tout le cours du XIXème siècle, il y a eu plus ou moins une détente sur le régime napoléonien, il y avait un gouvernement d'opinion et c'est l'opinion qui imprime la direction générale aux affaires publiques, la presse reflète l'opinion, mais la direction des affaires criminelles est secrète et soustraite au contrôle de la presse.

La liberté individuelle reste en partie abandonnée à l'arbitraire des magistrats, qui prononcent leurs arrêts sans publicité, ce dont la conscience publique s'inquiète; et si ses soupçons s'égarent jusqu'à douter de l'impartialité des magistrats, c'est au grand dommage de l'autorité des magistrats et de la justice elle-même.

Ce désaccord entre les survivances des institutions impériales et nos institutions actuelles n'est d'ailleurs pas spécial à nos lois de procédure pénale, l'irresponsabilité de certains fonctionnaires, notamment des fonctionnaires judiciaires est un dogme juridique. On demande donc une réforme des lois criminelles; c'est la voeu de l'école libérale pendant tout le cours du XIXème siècle; on a les libertés politiques, il ne faut pas en dénier la valeur, mais la liberté individuelle est plus nécessaire encore puisqu'elle garantit les droits les plus précieux de l'homme, parce qu'elle intéresse et protège tous les citoyens, alors que la liberté de la presse n'intéresse que les journalistes.

Un pays n'est pas libre, parce qu'un homme y vote et peut faire connaître sa pensée, il faut aussi et surtout qu'il ne courre pas le risque d'être détroussé arbitrairement.

Les Anglais l'ont compris; ils ont toujours considéré comme de leur premier devoir d'assurer le respect de cette liberté. En réalité, si tout ces vices ont subsisté dans notre législation, c'est parce que notre nation les supporte avec patience.

Notre nation s'est passionnée pour le droit de suffrage, pour la liberté de la presse, pour la liberté de conscience, pour les libertés syndicales, mais la liberté individuelle nous laisse, en général, assez indifférents. Les plus timides réformes proposées pour la garantie de la liberté individuelle se

La liberté individuelle est la plus nécessaire des libertés.

Comparaison à ce point de vue, entre la France et l'Angleterre.

sont toujours heurtées à une indifférence fondamentale. Il semble que gouvernants et gouvernés soient d'accord pour considérer ces réformes comme dangereuses pour l'ordre public; il y a là par conséquent, entre les Français et les Anglais une différence fondamentale; certains faits ont causé à l'époque une assez profonde émotion et le plus compliqué s'est produit au mois de février 1922. Il y avait eu un crime et on avait donné le signalement de l'individu; au commissariat de police de Chalons-sur-Marne on croit avoir trouvé l'individu, on le met en état d'arrestation, malgré ses protestations, et on le conserve en détention pendant trois jours. On s'aperçoit alors qu'on avait arrêté le juge d'instruction de Château-Thierry.

Au lendemain de la guerre, nous avons eu l'affaire Paul Meunier et Mme Bernin de Ravis, dont on a parlé précédemment; Paul Meunier était un radical socialiste plutôt excité, il était parmi ceux qu'on a appelés pendant la guerre les défaitistes. Lorsque M. Clemenceau est venu le faire arrêter il s'échappa, il courut dans la campagne de neige et on finit par l'arrêter dans un cimetière. Il pesait sur Paul Meunier des soupçons de commerce avec l'ennemi par l'intermédiaire d'une aventurière, qui s'appelait Mme Bernin de Ravis. Était-il coupable ? On ne sait, mais les deux accusés furent retenus en prison pendant 18 mois et ensuite on rendit un non-lieu.

Il faut remarquer que l'article 10 est abrogé et que pourtant MM. Garat, Bonnaure, etc... sont toujours en détention sans avoir été interrogés.

La détention préventive n'a été faite cependant d'une façon évidente que pour des cas exceptionnels, lorsqu'il s'agit d'empêcher des individus de s'échapper, mais s'il n'y a pas péril, la détention préventive ne n'explique pas. Ce qui frappe le plus dans toutes ces affaires, c'est l'inégalité de la justice; on a vu au cours de ces derniers temps La Rochefordière détenue préventivement, alors que c'était un industriel qui avait femme et enfants et qui n'avait nul besoin de s'enfuir; au contraire, Bonny a été relâché.

En Angleterre, c'est l'habeas corpus. L'arrestation et la détention doivent être tout à fait exceptionnelles. Pour qu'un individu soupçonné soit l'objet d'une arrestation préventive, il faut un ensemble de présomptions accumulées; on le surveille de très près, il est suivi par des policiers, mais on ne l'arrête que si c'est absolument nécessaire. Il faut d'ailleurs ajouter que l'Angleterre a l'avantage d'être une île, on peut laisser les gens aller, on est sûr de les

arrêter au port, tandis qu'en France, la question est plus difficile avec les frontières politiques.

En second lieu, l'individu interrogé par la police, puis par un magistrat siégeant en public est officiellement averti par le juge anglais qu'il a le droit de ne répondre à aucune question : "Je vous interroge, mais vous avez le droit de ne pas répondre, vos paroles pourront ensuite être utilisées contre vous". En somme, l'instruction de l'affaire doit avoir lieu en dehors du prévenu.

Autre différence essentielle : Chez nous, c'est le président, qui procède d'abord à l'interrogatoire de l'accusé. Le président prend trop souvent dans ces questions une attitude, qui ne doit appartenir qu'au ministère public. Déjà on a supprimé le résumé de l'affaire par le président des Assises, mais il reste l'interrogatoire du président qui, par la manière dont il le fait, peut parfaitement influencer le jury.

Le président double le ministère public, il devient l'auxiliaire de l'accusation. Lorsque le président a ainsi interrogé, la défense et le ministère public interviennent. Par contre, le juge anglais, après les plaidoiries et le réquisitoire, résume l'affaire. Mais la coutume lui assigne une impartialité absolue : thèse de la défense, thèse de l'accusé. Depuis l'affaire Hauptmann, l'accusation interroge, la défense interroge, le président résume l'affaire ensuite.

Mais, sauf à l'instant du résumé, le président garde le silence de façon presque absolue; c'est-à-dire qu'il n'intervient que pour faire respecter certaines règles, notamment un témoin ne doit témoigner que sur ce qu'il a vu personnellement.

Quant à la presse, elle est soumise à la loi de contempt of court, il lui est défendu, sous peine de lourds dommages-intérêts de publier aucune enquête privée ou de publier aucun commentaire sur l'affaire en cours; elle peut reproduire les grosses examinations, les interrogations et résumé de juge, il ne faut pas que l'opinion des jurys et celle du public soient influencées par des informations parfois tendancieuses venues du dehors, par conséquent pas d'écho, pas de commentaires, pas de communication des affaires (Sur la justice en Angleterre, voir Ensor R.C.K., Courts and Judges in France, Germany, England Oxford University press. 1933).

Origine de la loi de 1933 sur la liberté individuelle.

Ce n'est pas la Chambre qui a pris l'initiative de la loi de 1933, elle vient d'une initiative de M. Clemenceau et d'un vote du Sénat. Cette loi a été extrêmement critiquée et on a voulu faire supporter

à la Chambre des responsabilités de cette loi, mais c'est le Sénat qui est responsable. Et M. Rolland a dit : "je n'ai fait que soutenir devant la Chambre ce qui avait été voté par le Sénat. On l'appelle la loi Rolland, c'est à tort, M. Rolland n'en fut que le rapporteur devant la Chambre.

Seconde observation : ce n'est pas une loi bâclée, elle a été déposée le 16 décembre 1904 par Georges Clemenceau. Il est nommé alors président du Conseil et le 18 janvier 1907 il reprend comme projet son ancienne proposition et c'est ce projet de 1907 et cette proposition de 1904 qui sont devenus la loi de 1933; donc ce n'est pas une loi bâclée.

M. Monis fut le premier rapporteur de cette loi, qui fut votée une première fois le 2 mars 1909, mais renvoyée à la Chambre pour modifications.

Aussitôt après l'armistice, le 13 novembre 1918, M. Paul Meunier déposa devant la Chambre une proposition qui reproduit exactement le projet du gouvernement. Cette proposition fut adoptée, mais on a décidé que le texte, qui était composé d'une proposition de loi et d'un projet de loi, ne constituait pas une loi.

Le 22 juillet 1919 le Sénat reçoit le texte voté par la Chambre; le 28 mars 1922 le Sénat l'adopte, mais avec quelques modifications; le projet revient à la Chambre et 10 ans après avec les rectifications du Sénat, la Chambre le vote sans aucun débat.

La loi est promulguée le 7 février 1933.

Nous avons vu tous les conflits que le Code d'Instruction criminelle a laissé subsister entre l'Etat et l'accusé. La loi de 1933 résout la plupart de ces conflits en faveur de l'accusé. C'est donc une loi essentiellement libérale, en contradiction directe avec les tendances de la législation allemande actuelle et aussi de la législation fasciste; ces deux législations font prévaloir le droit de l'Etat dans les lois de répression. Dans cette loi de 1933, on ne s'occupe que des droits de l'accusé.

I° - La liberté provisoire est de droit dans toutes les matières. Le Code d'Instruction criminelle, modifié en 1865, posait la règle que la liberté provisoire est une faculté laissée à la discréction du juge d'instruction; elle n'était de droit, en principe, que pour les délits punis d'une peine inférieure à 2 ans de prison. Certaines conditions étaient d'autres imposées encore à l'exercice de ce droit en ce qui concerne le domicile ou le caractère primaire du délit. La loi de 1933 renverse le système, même pour les délits frappés d'une peine supérieure ou égale à 2 ans de prison. La liberté est de droit 5 jours après

le premier interrogatoire; la détention ne peut être prolongée qu'à raison de certaines circonstances et qu'avec certaines conditions strictement prévues. Donc, transformation totale des principes, la liberté provisoire est de droit.

2° - Réglementation des saisies, perquisitions, visites domiciliaires. Le respect des droits individuels s'étend, non seulement aux personnes, même dans leur liberté, mais à leur domicile, à leurs papiers, à tout ce qui leur est personnel.

Le sacrifice de ces droits au profit des nécessités de l'instruction entraîne à la charge du juge la nécessité d'observer des règles extrêmement sévères.

3° - La police administrative et même la police judiciaire est exclue de l'instruction; elle est exclue de l'initiative de l'arrestation et de tous les actes de l'instruction. Elle est exclue de l'exécution même de la plupart des actes d'instruction : perquisitions, saisies, interrogatoires, visites domiciliaires. Le juge d'instruction ne peut les faire opérer par des agents choisis par lui, il ne peut donner commission rogatoire qu'à des juges du tribunal ou à des juges de paix; mais il reste tenu de procéder personnellement aux interrogatoires, même si le prévenu est domicilié à l'étranger ou dans les colonies.

Un fonctionnaire de la police exécute encore certains mandats purement matériels, mandats d'amener, mandat de dépôt, etc... On voit toutes les difficultés que cette procédure entraîne. Les juges de paix sont extrêmement vexés parce qu'ils sont au dernier degré des gens qui doivent faire les constats et notamment, ils sont chargés des constats d'adultère. Les juges d'instruction qui en sont chargés théoriquement, ne veulent pas les faire; alors ce sont les juges de paix qui les feront à leur place. D'où protestation des juges de paix.

4° - Responsabilité du magistrat. A cette responsabilité générale, la loi ajoute à chaque tournant le rappel précis de la prise à partie des magistrats.

Cette loi du 7 février 1933 était pleine de bonnes intentions, M. Louis Rolland, dans son rapport, la déclarait incomplète en ce qui concerne les garanties de la liberté individuelle et indiquait que la loi, une fois votée, il resterait encore beaucoup de choses à faire pour garantir d'une façon parfaite et satisfaisante la liberté individuelle.

Sans doute, la loi est apparue insuffisante, mais qu'on lui a reproché, à l'expérience, et cela au bout de peu de temps, c'est qu'elle a paralysé d'une

façon grave les poursuites et la répression des infractions des crimes et délits.

Aujourd'hui, cette loi est morte et remplacée par une loi du 25 mars 1935, parue au Journal Officiel du 26.

Cette loi du 7 février 1933, qui devait protéger les honnêtes gens a surtout protégé les escrocs et les malfaiteurs.

Le rapporteur de la loi nouvelle à la Chambre des Députés M. Alcide Delmont, accuse la loi de 1933 d'exagération et d'intransigeance dans les principes; elle est inspirée par une méfiance profonde à l'égard de la magistrature et de ses auxiliaires et par là elle a affaibli la justice, c'est un acte de suspicion à l'égard de la magistrature; en second lieu, elle a privé l'instruction des moyens matériels de recherche et a rendu ainsi la justice inefficace. Enfin, elle a multiplié les procédures et a ainsi produit un embouteillage de la justice.

Nous illustrerons plus loin ces divers points par des exemples.

La loi a été conçue en 1909, à une époque où la justice s'était accommodée tant bien que mal d'une réforme apportée en faveur de la défense, notamment la loi sur l'instruction contradictoire et à une époque où il y avait un mouvement en faveur des garanties de la défense.

Ce système de la loi de 1933 a fonctionné tant bien que mal avec des grincements jusqu'au jour où a éclaté l'affaire Stavisky. Nous avons vu alors le fameux trimballement des prévenus et des dossiers. Les prévenus étaient à Bayonne, et tous les 15 jours, pour pouvoir prolonger leur détention préventive, il fallait une décision du tribunal, avec appel devant la Chambre des appels correctionnels. A Paris, cela n'a pas d'importance, tout se passe dans le même local, mais en province c'est tout différent. Les prévenus étaient à Bayonne, mais la Cour d'appel est à Pau; il fallait donc tous les 15 jours transporter détenus et dossiers.

Finalement on n'a plus voulu de cette loi et il est apparu qu'il fallait modifier cet équilibre tellement délicat entre la mission de la justice, de la répression et d'autre part la liberté individuelle; naturellement la modification va se faire dans le sens répressif.

Par ailleurs, la loi, imparfaite en elle-même, a été très imparfaitement appliquée. C'est dans ces conditions que, dès le mois de décembre 1933, le Sénat s'est préoccupé de modifier la loi, afin de la rendre

L'application  
de la loi sur  
la liberté in-

plus souple.

Dans cette question, comme le dit spirituellement M. Léon Bérard, à la séance du Sénat du 12 mai 1933, nous appliquons le principe de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen : le prévenu est considéré comme innocent jusqu'à ce qu'il soit déclaré coupable et il y a un suspect, c'est le juge d'instruction.

La perquisition est utile, si elle est instantanée, si elle produit un effet de surprise. Si l'accusé est informé qu'une perquisition va avoir lieu, il fait disparaître immédiatement tous les documents compromettants. Or voici ce qui se produisait : le juge d'instruction est tenu de faire lui-même les perquisitions. Alors on a une affaire dans laquelle une quantité d'individus sont poursuivis; il y a, par exemple, 15 perquisitions à faire; le juge évidemment commence par l'un d'eux, mais aussitôt les 14 autres sont prévenus et font disparaître les papiers compromettants. Il y avait là une disposition tout à fait fâcheuse.

Il y a une autre considération tout à fait extraordinaire, qui est celle-ci : si le juge d'instruction fait une perquisition ou la fait faire par un magistrat (car il peut la faire faire par un magistrat de l'ordre judiciaire, mais pas par un agent de police), il doit être assisté en vertu de la loi Rolland, de deux parents ou amis de l'inculpé, qui signent le procès-verbal. On s'imagine aisément étant donné les milieux dans lesquels on perquisitionne et quels vont être les parents et amis... On a également supprimé cette disposition.

De plus, impossibilité de donner des commissions rogatoires : le juge d'instruction doit interroger lui-même, même si l'inculpé est à l'étranger ou aux colonies. Il faut dans ces conditions le ramener dans le cabinet du juge. Ceci est extrêmement grave, car la justice est paralysée. D'autre part, l'interrogatoire n'a toute son utilité que s'il est mené au moment voulu. Il y a, en effet, un moment où l'individu est prêt à avouer, un autre, au contraire, où on n'obtiendra rien. Si donc on le fait voyager pendant 15 jours ou un mois, il aura tout le temps de préparer ses réponses.

La plus grave objection à faire à la loi est la question des 15 jours. La loi de 1933 devait protéger les individus honnêtes, et on avait décidé que la détention préventive ne devait pas durer, en principe, plus de 15 jours; passé ce délai, c'est le juge d'instruction, qui devait demander au tribunal,

siégeant en Chambre du conseil, c'est-à-dire sans séance publique, l'autorisation de maintenir l'inculpé en prison. Cette procédure, qui doit se renouveler tous les 15 jours, s'accompagne de formalités nombreuses, qui deviennent très coûteuses et qui retardent, on le devine, le cours de la justice. Nous avons vu ce qui s'est produit pour les détenus de Bayonne; et cependant il semble que ce soient là les atteintes les plus graves à la liberté individuelle qui se soient commises.

Par exemple le cas Dubarry, l'inculpation est assez douteuse, qui est le coupable ? En réalité le gouvernement versait chaque mois une somme à Dubarry pour son journal, mais qu'a-t-il fait lui-même ? Il est en prison, ce qui est un fait, et depuis fort longtemps, il n'a de plus jamais été condamné, pas même à une amende, il habite la France depuis plus de 40 ans, il a un domicile et il était par conséquent facile de le garder. Or, on le garde en prison et on ne l'interroge pas.

Ce sont là des choses extraordinaires sous le régime d'une loi, qui a la prétention de protéger la liberté individuelle.

De plus, Messieurs Bonnaure et Garat, qui sont en prison préventive depuis un an et demi, touchent leur indemnité parlementaire....

Il est formidable que tout ceci aboutisse à maintenir en prison pendant plus d'un an des individus à l'égard desquels on ne fait aucun acte d'instruction. Darius n'a pas été interrogé depuis 1934. (Il a été mis en liberté en fin avril 35). Peut-être y a-t-il des choses que nous ignorons et peut-être a-t-on l'intention de les acquitter ou de les condamner à une peine de prison de durée égale à la durée de leur détention préventive... Ce serait sans doute la solution la plus élégante.

Il y a un autre point, qui est celui-ci : il est fort difficile de dégager l'idée fondamentale de la jurisprudence en matière d'arrestation et de détention préventive; en vertu de quel principe arrête-t-on un individu, qu'on maintient en prison alors qu'on laisse aller d'autres ? C'est assez difficile à savoir. Il en résulte que ces habitudes ne sont pas de nature à rehausser le prestige de la justice.

Remarquons que si nous avons une loi pour diminuer la durée injustifiée de la détention préventive, et pour hâter la marche des affaires, jamais la justice n'a été plus lente. L'affaire de Panama était singulièrement importante, elle a commencé le 15 novembre 1892, date à laquelle le Garda des Sceaux Ricard

Jamais la justice n'a été plus lente.

a donné au Procureur général Quesnay de Beaurepaire l'ordre de poursuivre correctionnellement les administrateurs de la compagnie de Panama. Le procès a commencé le 9 février 1893 devant la première Chambre de la Cour (parce que nombre des administrateurs étaient de hauts dignitaires de la Légion d'Honneur). Le 29 mars comparaissent devant la Cour d'Assises de la Seine Baïhaut et les autres parlementaires poursuivis pour faits de concussion.

L'entreprise de Panama était d'ailleurs une entreprise saine en elle-même; la preuve c'est que les Américains l'ont reprise avec succès. Mais on s'est trouvé dès le début en face de deux obstacles; obstacle naturel, la nature du terrain, que l'on croyait être du sol ordinaire et qui n'était que du sable, ce qui produisait constamment des éboulements et nécessitait des dépenses plus importantes que celles qui avaient été prévues; et obstacle de la corruption parlementaire. Il y avait une série de gens, qui faisaient les couloirs de la Chambre des Députés pour le compte de la Compagnie de Panama. Il y avait Aaron, dit Arton, le baron Reinach et Cornélius Hertz, qui était commandeur de la Légion d'Honneur, un ami de Clemenceau. Le baron Reinach se suicida, et il sortit de ce suicide tant de choses graves qu'on a prononcé le mot fameux : "Le cadavre bafouille".

Baïhaut, qui était ministre des Travaux Publics avait fait un contrat très soigné avec la compagnie, il avait dit : "300.000 frs au moment du dépôt du projet de loi,

300.000 frs au moment du vote par la Chambre,  
300.000 frs au moment du vote par le Sénat."

Il a commis la maladresse de déposer les 300.000 frs qui lui furent remis au moment du dépôt du projet de loi dans une banque de Chambéry, au nom de M. Dupont. Le juge d'instruction, qui se doutait de quelque chose, fit venir Baïhaut et le confronta avec le directeur de la banque qui le reconnut. Baïhaut avoua et il fut condamné au mois de mars 1893.

Il y a là une application du droit constitutionnel : un ministre, qui a commis un crime dans l'exercice de ses fonctions, peut être traduit devant le Sénat constitué en Cour de Justice, compétence facultative; si la Chambre met en accusation, le Sénat est compétent, mais si la Chambre ne met pas en accusation, l'affaire suit son cours devant la justice ordinaire. Or la Chambre ne mit pas Baïhaut en accusation, le juge d'instruction a fait l'instruction et la Chambre des mises en accusation a rendu l'arrêt de renvoi devant la Cour d'Assises.

La Chambre aurait pu intervenir jusqu'au moment de l'arrêt de la Chambre des mises en accusation, elle ne l'a pas fait.

Baïhaut a été abandonné à la Cour d'assises, parce que la Chambre n'a pas pris l'initiative de la mise en accusation. Il a été condamné et a fait sa peine à Étampes. Il a eu une fin très triste; il eut pendant son séjour en prison une fille, qui était mourante; il demanda à pouvoir sortir pour aller au chevet de sa fille et ses anciens amis lui refusèrent cette permission, que l'on donne très aisément maintenant.

En résumé, nous avons eu une loi, qui était destinée à donner des garanties sur la liberté individuelle et en réalité, jamais les individus n'ont eu moins de garanties que maintenant.

La loi nouvelle du 25 mars 1935 remplace la loi du 7 février 1933 et règle la liberté individuelle.

Ce qu'il y a de remarquable dans cette loi c'est le rétablissement de l'article 10 du Code d'Instruction criminelle, qui a toujours été condamné par tous les juristes par toutes les oppositions et par tous les libéraux comme invention napoléonienne et dont Clemenceau avait demandé l'abrogation bien avant la guerre.

Cet article 10, nous le savons, donnait aux préfets dans les départements et au préfet de police à Paris les pouvoirs judiciaires. La loi nouvelle a d'ailleurs fait une légère modification à l'article 10 qui ne s'appliquera qu'aux crimes et délits contre la sûreté intérieure et la sûreté extérieure de l'Etat.

Nous ne savons pas exactement ce qu'est la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, alors que sous le Consulat et l'Empire on pouvait le préciser. En effet, au début de la période napoléonienne, on ne pouvait sortir de Paris sans danger; on faisait armer des diligences et on les faisait partir en caravanes et accompagnées de gendarmes pour traverser les bois qui entouraient Paris. Au moment où l'article 10 avait été institué, on avait déclaré que les attaques contre les diligences relevaient d'une manière particulière de cet article 10.

L'article 6 de la loi du 25 mars 1933 rétablit l'article 10 du Code d'Instruction criminelle en ajoutant que "tout préfet, qui aurait fait usage des droits à lui conférés par le paragraphe précédent, sera tenu d'aviser le Procureur de la République et de transmettre les pièces dans les 24 heures à ce magistrat... Tout officier de la police judiciaire ayant reçu une réquisition du préfet agissant en vertu des dispositions ci-dessus et tout fonctionnaire à qui notification

"Les Cours de Droit"

Source : BIU BIBLIOTHÈQUE DE LA SORBONNE, 3

Répétitions Ecrites et Orales

Reproduction interdite

de saisie aurait été faite en vertu des mêmes dispositions, seront tenus d'en donner avis sans délai au Procureur de la République".

Telles sont les dispositions nouvelles, qui sont censées enlever son venin à l'ancien article 10.

En fait, les préfets ne recherchaient pas les crimes, l'article 10 n'était jamais mis en œuvre, sauf dans les cas exceptionnels comme la guerre, et seulement à Paris. Et l'on a vu que M. Chiappe a déclaré, devant la commission des événements du 6 février, que s'il n'avait pas pris les précautions nécessaires, c'est qu'il avait été privé de l'article 10 et qu'il n'avait pu ainsi faire les immobilisations préventives utiles.

Dans cette nouvelle loi de 1935 nous avons aussi quelques autres dispositions :

Les dispositions nouvelles de la loi du 25 mars 1935.

Simplification aux règles de la procédure pénale. Désormais, l'article 113 sera ainsi rédigé : Si l'infraction est punie (par le texte) de moins de 2 ans de prison, le prévenu ne peut pas être détenu plus de 5 jours à moins qu'il n'ait déjà été condamné pour crime ou à un emprisonnement de plus de 3 mois sans sur-sis. Toutefois le juge d'instruction pourra, par ordonnance motivée, prolonger la détention préventive pendant un mois, si l'inculpé n'a pas en France un domicile certain, s'il a été déjà condamné pour crime, s'il y a lieu de craindre que l'inculpé essaie de se soustraire à la justice, s'il est dangereux pour la sécurité publique ou que sa mise en liberté soit de nature à nuire à la manifestation de la vérité.

Il y a là encore des dispositions, qui permettent l'arbitraire de l'administration. En effet on peut toujours interpréter ceci : que l'inculpé essaie de se soustraire à la justice, que sa mise en liberté soit de nature à nuire à la manifestation de la vérité. Dans les deux cas, on laissera l'appréciation à l'administration, et la loi, tout en posant un principe, en admet la violation.

Une autre modification : plus d'intervention de la Chambre du Conseil; il est statué sur la détention par la Chambre des mises en accusation.

Il y a une quantité de dispositions sur la mise en liberté provisoire, qui relèvent plutôt de la procédure criminelle et avec toujours de très bonnes intentions.

Ce qu'il faut indiquer ici c'est le rétablissement des commissions rogatoires : le juge d'instruction peut charger un commissaire de police de procéder aux constatations. Il y a également suppression pour les perquisitions du concours des parents et amis de

l'inculpé et possibilité pour le juge d'instruction de requérir deux témoins, c'est-à-dire de se faire accompagner et de choisir lui-même ses témoins.

Possibilité de plus de faire faire les constatations par des magistrats, mais aussi par des officiers de police judiciaire. Nous savons qu'il y a eu une protestation des juges de paix au sujet des constats d'adultère; leurs associations et leurs organes professionnels ont protesté, les juges de paix ont même refusé d'exercer leurs pouvoirs dans certains cas; mais ils ont eu tort car en refusant ils violaient la loi.

Maintenant le commissaire de police peut à nouveau faire les constatations d'adultère.

### La liberté individuelle et les aliénés.

#### Législation des aliénés, principalement en ce qui concerne la liberté individuelle.

Il y a actuellement devant les Chambres une proposition tendant à réformer la loi de 1838 : un projet a été déposé sur le bureau du Sénat, le 11 janvier 1924 par M. Paul Strauss, à ce moment ministre de l'Hygiène. La discussion ne fut abordée que 6 ans plus tard, le 20 novembre 1930. M. Paul Strauss n'était plus ministre de l'Hygiène et auteur du projet, mais rapporteur de son propre projet.

Le projet fut renvoyé à la commission à ce moment; le 3 mars 1931, nouveau renvoi à la commission et le 28 novembre 1932, après intervention du ministre de la justice M. Barthou, le ministre du budget ayant à présenter des objections sur le texte soumis à la Chambre, le projet est une troisième fois renvoyé à la commission.

Ce projet concerne les aliénés. Or l'aliénation mentale donne lieu à toute une série de dispositions législatives dans les branches diverses du droit :

I - Le droit civil, qui s'occupe de l'aliénation mentale au point de vue de la gestion du patrimoine de l'aliéné; c'est la procédure de l'interdiction (article 489 du Code civil) "Le majeur, qui est dans un état habituel d'imbécillité, de démence ou de furur, doit être interdit, même lorsque cet état présente des intervalles lucides".

Ensuite toute la procédure de l'interdiction, et l'effet de l'interdiction, qui est d'assimiler l'interdit à un mineur.

art. 509 : "l'interdit est assimilé au mineur pour sa personne et pour ses biens : les lois sur la tutelle des mineurs s'appliqueront à la tutelle des

Le projet  
Strauss pour  
réformer la  
loi de 1838  
sur les alié-  
nés.

L'aliénation  
mentale dans  
le droit ci-  
vile.

interdits".

Par conséquent l'aliéné interdit reçoit un tuteur.

La loi civile s'occupe de la condition de l'interné non-interdit.

Une autre question importante est que l'aliénation mentale n'est pas une cause de divorce; sur ce point, une proposition de MM. Palmade et André Hesse avait été déposée, dont le rapporteur est M. Frot. Cette proposition de MM. Palmade et André Hesse a pour objet de compter l'aliénation mentale parmi les causes de divorcé. En effet, le code considère le divorce comme la sanction de la faute de l'un des conjoints (sévices, injures, etc...); au contraire, ici nous avons un malade et le droit considère que le conjoint ne peut pas abandonner son autre conjoint, même en cas d'aliénation mentale.

Cependant, nombre de législations étrangères ont admis le divorce pour cause d'aliénation mentale :

la Suède depuis 1810;

le code civil suisse dans son article 141 : "chacun des époux peut demander le divorce... en cas de maladie mentale et lorsque après une durée de 3 ans le malade a été reconnu incurable aux dires d'expert";

la loi bulgare de 1897 : "quand l'un des époux postérieurement au mariage est atteint de démence, l'autre époux est admis à demander le divorce";

Monaco 3 juillet 1907;

le Portugal;

de même, le code civil allemand dit : "Un époux peut demander le divorce lorsque l'autre époux est atteint de maladie mentale".

Par conséquent, il y a une question de droit civil sur laquelle nous n'insisterons pas ici.

II - L'aliénation mentale touche à la législation de l'assistance, et ici elle pose une question de technique : est-ce que l'aliéné doit être interné ou doit-il être soigné ?

La tendance actuelle est de traiter l'aliénation mentale comme une maladie, et dans ces conditions il faut chercher le meilleur moyen de guérir. Pour les aliénés dangereux, il n'y a pas d'autre procédé que l'internement; mais pour les autres, des tentatives intéressantes ont été faites d'abord en Suisse, ensuite en France à Dun : c'est le système du placement familial ou du traitement en liberté.

Les aliénés, qui ne sont pas dangereux, sont alors soignés plutôt dans un hôpital que dans un asile d'aliénés et ils peuvent aussi vivre librement; les uns sont comtables, les autres chefs de musique, ils

L'aliénation mentale et le droit administratif.

Organisation des établissements d'aliénés.

Fonctionnement des asiles publics d'aliénés.

Surveillance des asiles publics.

assistent à toutes les cérémonies, mariages, baptêmes, enterrements; la population n'a pas à s'en plaindre.

III - La question intéresse le droit administratif à deux points de vue :

- 1° - Organisation des établissements d'aliénés.
- 2° - Comment sont couvertes les dépenses publiques relatives aux aliénés.

Il y a deux sortes de maisons de fous : les asiles privés et les asiles publics. Les asiles privés ne sont pas des établissements d'assistance, ce sont surtout des maisons de santé payantes, et nombre d'entre elles sont prospères.

Les maisons de santé privées sont soumises à des règlements et à une surveillance extrêmement active de la part de l'administration; elles ne peuvent être fondées sans autorisation et les directeurs sont soumis au dépôt d'un cautionnement.

Les asiles publics sont payants pour les aliénés riches et à peu près gratuits pour les indigents.

Obligation légale pour chaque département d'avoir un asile public d'aliénés ou de s'entendre avec un asile privé pour recevoir les aliénés du département; mais c'est une mesure dépourvue de sanctions, puisque les dépenses ne sont pas obligatoires.

Ce défaut de sanction n'a jusqu'ici présenté aucun inconvenient.

Les asiles publics d'aliénés comprennent une administration avec des rouages différents : direction, réception, économat, personnel médical.

Le directeur de l'asile d'aliénés est un fonctionnaire, nommé par le ministère de l'Intérieur; il est responsable du fonctionnement de l'asile, y compris des entrées et des sorties. Ce personnel des asiles d'aliénés est un personnel recruté dans la politique ou à côté de la politique.

Le receveur, l'économie et le personnel médical sont nommés par le préfet.

Les conseils généraux, qui, d'après l'article 45 de la loi du 10 août 1871, ont le droit de déterminer les conditions d'admission aux emplois départementaux, ont essayé d'imposer certaines règles pour le recrutement du personnel médical et notamment la règle du concours. Le Conseil d'Etat a refusé d'approuver cette prétention des conseils généraux; donc, le préfet continue à nommer librement le personnel médical des asiles d'aliénés.

Dans chaque asile, il y a une commission : la commission est composée de 5 membres nommés par le préfet, révocables seulement par le ministre et renouvelables par 1/5ème chaque année.

Si l'asile est important, le nombre peut être porté à 7-9 et 11.

Il y a en outre une surveillance exercée par le préfet, le maire, le juge de paix, qui ont le droit de visiter les asiles et de recevoir des réclamations. Le procureur de la République est aussi obligé de visiter les asiles.

Evidemment l'aliénation mentale est une chose extrêmement difficile à déceler et ces visites par des personnalités incomptentes peuvent éviter certains abus, mais nous nous trouvons ici dans une matière infiniment délicate.

Au point de vue budgétaire, les asiles ont comme première ressource les pensions payées par les familles; à défaut, les dépenses des asiles d'aliénés sont réparties entre l'Etat, les départements et les communes.

La loi du 30 juin 1838 article 28, met la dépense à la charge du département, mais elle ajoute cette réserve "sans préjudice du concours de la commune du domicile de l'aliéné, d'après les bases proposées par le conseil général, sur l'avis du préfet approuvé par le gouvernement".

Par conséquent, il y a un concours de l'Etat, qui est de 52 millions, les dépenses à la charge des départements et les familles qui font le placement paient la pension; si les aliénés sont indigents, c'est la commune qui paie; et en cas de placement administratif (lorsque c'est l'administration qui décide l'internement de l'aliéné), c'est la commune du domicile de l'aliéné qui paie sa pension.

Il est d'ailleurs fort désagréable pour les communes d'avoir à payer à l'infini des pensions pour des aliénés, d'autant plus que les aliénés vivent vieux.

C'est, depuis la loi de finances 1931, que l'Etat a une part dans les dépenses des asiles d'aliénés.

IV - Au point de vue du droit constitutionnel, l'aliénation mentale est doublement intéressante; d'abord au point de vue de l'électorat, l'aliéné interdit est privé de la jouissance de l'électorat, tandis que l'aliéné non interdit vote, même si publiquement il est considéré comme un fou. La Cour de Cassation a rendu sur ce point un arrêt sensationnel, déclarant que la rumeur publique, l'appréciation du juge de paix ne peuvent pas remplacer la procédure d'interdiction. Cette procédure d'interdiction est essentiellement bourgeoise, c'est-à-dire qu'elle n'est employée que dans les familles où il y a un patrimoine à conserver. Le nombre des interdictions est très rare; il est

Les dépenses relatives aux asiles d'aliénés.

L'aliénation mentale et le droit constitutionnel.

chaque année de 4 à 500 pour toute la France.

Donc beaucoup d'aliénés votent et ne sont pas interdits.

Au cours de la procédure d'interdiction, la personne dont l'interdiction est poursuivie peut paraître comme non complètement aliénée et alors intervient la disposition de l'article 499 qui dit : "En rejetant la demande en interdiction, le tribunal pourra néanmoins, si les circonstances l'exigent, ordonner que le défendeur ne pourra désormais plaider, transiger, emprunter, recevoir un capital mobilier ni en donner décharge, aliéner, ni grever ses biens d'hypothèques sans l'assistance d'un conseil, qui lui sera nommé par le même jugement".

C'est la situation du demi-interdit, prodigue ou faible d'esprit, qui agit lui-même, à la différence de l'interdit qui n'agit pas, c'est le tuteur qui agit à la place de l'interdit; mais tous les actes et dispositions que peut faire le demi-interdit sont faits avec l'assistance d'un personnage que l'on appelle le conseil judiciaire.

Le demi-interdit vote; il n'est pas éligible au conseil municipal, mais il est éligible à la Chambre. D'ailleurs, le demi-interdit est souvent un prodigue, M. De Dian, qui a été le fondateur, on peut le dire de l'automobile, a été doté dans sa jeunesse d'un conseil judiciaire pour prodigalité.

L'aliéné interné et non interdit se voit pendant la durée légale de son internement privé de l'exercice du droit de vote; c'est une disposition, qui a son importance, attendu qu'il y a 100 à 150.000 aliénés en France.

Mais il faut voir alors la supériorité du gâteux sur l'aliéné; le gâteux dans un hospice de vieillards sort le jour des élections sous l'escorte d'un gardien et il va voter, de sorte de l'administration peut, en mettant un asile de gâteux dans une circonscription, changer la majorité de cette circonscription.

Un interné, qui s'échappe ou qui sort de l'asile pendant quelques jours, ne peut pas voter.

V - L'aliénation mentale intéresse le droit pénal. En effet, c'est une question très importante et très délicate, de savoir quelle est la responsabilité pénale de l'aliéné. Les aliénés n'ont pas de responsabilité pénale; il n'y a, ni crime, ni délit d'aliéné.

L'article 64 C.P. dit : "Il n'y a ni crime, ni délit, lorsque le prévenu était en état de démence au temps de l'action ou lorsqu'il a été contraint par une force à laquelle il ne peut résister".

VI - Enfin la situation des aliénés intéresse le

L'aliénation mentale et le droit public.

droit public et notamment au point de vue de la liberté individuelle.

Antérieurement à la loi de 1838, la situation des aliénés était très souvent tragique; les aliénés étaient soumis à la police municipale, en vertu de la loi de 1791, de sorte que lorsque le maire était informé de l'existence dans sa commune d'un individu offrant des symptômes d'aliénation mentale dangereuse, accompagnée de fureur, il devait engager les parents à faire les démarches nécessaires pour que l'interdiction fut prononcée; il devait aussi les engager à le placer dans une maison, où il pourrait recevoir les soins nécessaires.

Si les parents négligeaient ces recommandations ou n'avaient pas les moyens de placer leur parent et d'engager une procédure d'interdiction (avant l'existence de l'assistance judiciaire) l'autorité municipale, d'après la loi du 24 août 1790 et la loi du 22 juillet 1791 devait faire déposer l'aliéné dans un lieu de sûreté et prévenir le procureur du roi. Or qu'est-ce que ce lieu de sûreté ? C'est le cachot municipal, ce qu'on appelle le "violon". On mettait ainsi l'aliéné hors d'état de nuire. Nous en sommes d'ailleurs encore là; dans les petites communes, lorsqu'il y a un aliéné dangereux, qui essaie de tuer tout le monde, il n'y a pas d'autre endroit pour mettre l'aliéné que le cachot municipal, et il attend là que l'autorité administrative prévenue vienne le chercher pour le conduire à l'asile.

Depuis la loi du 30 juin 1838, il y a deux sortes d'internement des aliénés : le placement volontaire, ce qui signifie placement volontaire de la part de la famille et les placements d'office par décision administrative.

Quand il y a placement volontaire, c'est pratiquement la famille qui paie. C'est pour cela que dans l'immense majorité des cas, au lieu de procéder au placement volontaire, les familles sollicitent de l'administration le placement d'office. L'administration recule elle aussi le plus qu'elle peut, parce que le placement met les frais à la charge de l'administration.

Le placement volontaire est réglementé par l'article 8 de la loi de 1838.

L'individu, qui est présumé atteint d'aliénation mentale, ne peut être admis dans un établissement public ou dans un établissement privé que moyennant un certain nombre de formalités, notamment : 1<sup>e</sup> une demande d'admission contenant nom, prénoms, profession, âge et domicile de l'aliéné et l'indication du degré

de parenté ou de relation de celui qui demande le placement.

2° Un certificat de médecin constatant l'état mental de la personne à placer et indiquant les particularités de sa maladie et la nécessité de faire traiter la personne désignée dans un établissement d'aliénés, et de l'y tenir enfermée.

Ce certificat doit être vieux de moins de 15 jours et ce n'est qu'en cas d'urgence que le directeur de l'établissement d'aliénés pourra se passer de ce certificat. C'est une chose très grave, il n'y a pas d'ordre des médecins; la délivrance de diplômes ne confère pas la conscience et il y a des médecins surtout, dans la banlieue de Paris qui sont connus pour exploiter certaines lois, notamment celle sur les accidents du travail. Il peut donc se trouver un médecin marron pour faire internier un homme qui n'est pas fou.

Il y a cependant quelques garanties : si le placement est fait dans un établissement privé, le préfet doit être informé immédiatement (dans les 3 jours); il doit charger des spécialistes de l'examen du malade; dans le même délai le préfet notifie l'internement au Procureur de la République de l'arrondissement du domicile et au Procureur de la République du lieu de l'établissement. Si l'individu est placé dans un établissement public, le préfet en est informé dans les 15 jours, et alors intervient un certificat d'aliénation mentale du directeur de l'établissement.

Il y a à ce moment une série de registres et une surveillance par différentes autorités.

Le placement d'office par l'autorité publique ne peut avoir lieu que si l'aliéné est dangereux pour la sécurité. Le préfet de police peut à Paris ordonner le placement d'office; dans les départements, ce sont les préfets qui ordonnent ce placement.

L'article 18 dit : "A Paris, le préfet de police et les préfets dans les départements ordonneront d'office le placement dans un établissement d'aliénés de toute personne interdite, ou non interdite, dont l'état d'aliénation compromettrait l'ordre public ou la sûreté des personnes. Les ordres des préfets seront motivés et devront énoncer les circonstances, qui les ont rendus nécessaires; ces ordres seront inscrits sur un registre, etc...". On donne là un pouvoir redoutable aux préfets.

A Paris, le placement d'office des aliénés est soumis à un service de la préfecture de police que l'on appelle l'Infirmerie spéciale du Dépôt, c'est un établissement connu, qui vient d'acquérir récemment

une assez triste célébrité.

Depuis de longues années, était à la tête de cette Infirmerie spéciale un médecin, qui s'appelait le docteur de Clérambault; il jouait à Paris un rôle analogue à celui du juge d'instruction et pouvait internier quelqu'un en dépit de sa volonté; car l'aliénation mentale n'est pas une entité, et elle n'est pourtant pas classée et il est souvent difficile de savoir si un individu est fou ou non.

Ce docteur de Clérambault s'est suicidé (ce qui prouve évidemment que lui-même n'était pas très équilibré). Il y a à son sujet deux écoles : les amis du docteur de Clérambault et les autres. Il avait une manie, qui consistait à réunir chez lui une quantité de statuettes de plâtre, qu'il habillait avec les étoffes les plus soyeuses et les plus diverses; il s'est suicidé devant ses statuettes.

M. Alexandre Zévaés, qui est un de nos meilleurs historiens de la IIIème République et un avocat de talent a dit qu'il avait eu l'occasion de rencontrer le docteur de Clérambault plusieurs fois, et notamment au sujet du procès Daltour et qu'il avait pu se rendre compte de "toute la scélérité morbide et du sadisme de ce dément, à qui l'administration donnait la toute puissance".

On se souvient du cas Pierre Daltour : Daltour était un acteur apprécié; il eut des difficultés avec sa propriétaire laquelle avait de grandes relations; un jour Daltour voit arriver chez lui des individus, qui se saisissent de lui et le conduisent dans un asile d'aliénés par ordre de Clérambault; la suite de cette histoire a démontré que Daltour n'était pas fou. En tout cas s'il l'était, ce n'était pas une nature de folie qui exigeait l'internement. La mère et la sœur de Daltour demandèrent à voir Daltour, Clérambault les renvoyait toujours en leur disant : "Revenez demain, etc...".

Zévaés était l'avocat de Daltour; muni d'un permis de visite, délivré par le juge d'instruction chargé de l'affaire, Zévaés se rend à l'Infirmerie spéciale du Dépôt et demande à voir son client; Zévaés est repoussé par des subalternes, qui ne veulent pas tenir compte du permis de visite. Il insiste, il entre quasiment de force dans le cabinet de Clérambault et signifie à celui-ci qu'il ne sortira pas avant d'avoir vu Daltour, comme il est autorisé à le faire. Clérambault dit qu'il va téléphoner au préfet de police pour le mettre au courant de l'incident; mais comme Zévaés n'apportait aucun tube de poison à son client et qu'il n'avait à lui dire rien de subversif, il

n'hésite pas à tolérer pendant la visite la présence de Clérambault et de ses agents. Or, tandis qu'il s'entretenait avec Daltour, il s'aperçut qu'il y avait un scribe, qui sténographiait sa conversation, il se saisit de la sténographie et la mit en miettes.

Deux jours après cet incident, sur l'intervention de M. Jean Durand, ministre de l'Intérieur et de M. Maurin préfet de police, Pierre Daltour, en dépit des protestations furibondes de Clérambault, était rendu à la liberté et aux siens. Cette version des incidents est celle du journal "L'Agence technique de la Presse" du 27 novembre 1934.

Mais dans le Figaro du 4 décembre 1934 un article de Joseph Kessel raconte une réunion donnée chez un de ses amis en l'honneur de Clérambault suicidé : "Quelques-uns de ses amis ont voulu confronter leurs souvenirs sur cet homme.... le plus grand homme de la spécialité avec Freud... il avait l'imagination du vrai, et quelle clarté ! quelle vitesse de pensée ! quelle richesse !... c'est un artiste autant qu'un savant... son cours à l'école des Beaux-Arts fut une merveille... il a construit la science du drapé... il étudia les tuniques assyriennes, les toges des romains, les étoffes arabes, il étudia leurs courbes.. et on lui a prêté des goûts étranges, parce qu'on a trouvé chez lui un mannequin de grand couturier, qui servait tout bêtement à ses études".

Le plus remarquable des internements arbitraires, c'est le cas Puyparlier, raconté par Sarcey. Interné à Charenton sur la demande de sa famille, alors qu'il ne paraissait pas du tout fou, il arrive à intéresser un certain nombre d'hommes à son cas; la justice s'en mêle, il est amené au Palais de Justice pour être examiné par le juge d'instruction et là il fit la preuve la plus merveilleuse de bon sens qu'il pouvait donner, il s'échappa sur la pointe des pieds et se réfigia à Londres, où il acheva sa vie tranquillement. Sa famille avait cherché à se débarrasser de lui pour avoir ses biens. S'il ne s'était pas échappé, qu'aurait décidé le juge d'instruction ? Il n'en savait rien, il savait seulement qu'il se trouvait devant une législation extrêmement dangereuse.

Plus récemment, nous avons eu le cas Daltour et aussi le cas Sabatier-Paul Faure. Sabatier était un fonctionnaire du ministère de la Marine, personne ne s'était aperçu qu'il était fou; ancien député socialiste Paul Faure lui prend sa femme, Sabatier se fâche, on l'interne pendant 92 jours.

Donc, atteinte grave à la liberté individuelle. Il est extrêmement difficile d'arriver à une législa-

tion satisfaisante, peut-être pourrait-on organiser une surveillance plus active de la justice, notamment les détentions prolongées pourraient être vérifiées périodiquement par une autorité judiciaire quelconque, Chambre du Conseil, du tribunal civil, Chambre de la Cour d'appel... Mais les médecins ne sont pas extrêmement partisans de ce système.

Un historien estimable, M. Jean Lemoine a été interné pendant onze ans, à la requête de sa femme avant de pouvoir recouvrer sa liberté.

Une fois libéré, il obtint des dommages-intérêts. Bien plus, il fit un procès couronné de succès aux héritiers d'Anatole France qui, dans la Révolte des Anges, l'avaient dépeint d'une façon caricaturale et par trop transparente dans le personnage de Julien Sarriette, le bibliothécaire qui devient fou.

Il s'est donné pour mission de supprimer pour les autres le dangereux arbitraire dont il a été la victime. Il a donc consacré à ce sujet "Le Régime des aliénés et la liberté individuelle" (chez Sirey, 1934), un ouvrage auquel l'expérience personnelle de l'auteur donne un intérêt émouvant et une valeur tragique. Il est le document capital en ce qui concerne la réforme de la législation des aliénés.

Responsabilité de l'Etat, des personnes administratives et des fonctionnaires à raison du défaut d'internement d'office d'aliénés dangereux.

Nous avons là-dessus un arrêt remarquable du 23 janvier 1931, "dame et demoiselle Garcin". Ceci se passe à Manosque (Basses-Alpes). Le 30 juillet 1923, un sieur Jérôme a tué le sieur Garcin, époux de la dame et père de la demoiselle Garcin.

Le sieur Jérôme était connu comme fou dans toute la région, non seulement par les habitants, mais encore par les autorités administratives, il était aussi considéré comme fou dangereux (ce qui ne l'avait pas empêché d'ailleurs d'être conseiller municipal). Ce meurtre était une mise à exécution d'un plan, que le sieur Jérôme avait arrêté depuis longtemps dans sa démence (car il y a une logique dans la folie); le préfet avait été à plusieurs reprises averti que Jérôme tuerait Garcin. Cependant il avait négligé de prendre les précautions nécessaires pour empêcher Jérôme de nuire; toutefois il l'interna, mais peu après il l'abandonna.

Responsabilité  
en matière  
d'exercice du  
droit d'internement  
d'offic-

l'élargissement de Jérôme, qui alla immédiatement tuer Garcin.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat dans son arrêt a déclaré : "considérant qu'il résulte de l'instruction qu'en négligeant d'user de son pouvoir pour sauvegarder la sûreté des personnes, comme l'article précité lui en fait une obligation, à la suite des instances répétées par lesquelles il avait été mis en demeure de prendre les mesures nécessaires, le préfet des Basses-Alpes a commis une faute lourde, engageant la responsabilité de l'Etat".

Donc évolution de la jurisprudence : autrefois on disait : "faute lourde, responsabilité de l'agent lui-même sur son propre patrimoine; faute de service responsabilité de l'Etat". Tout ceci n'existe plus. Faute lourde : responsabilité de l'Etat.

En conséquence, l'Etat est condamné à payer à la dame Garcin une rente annuelle viagère de 3.000 frs à partir du 30 juillet 1923, et à la demoiselle Garcin une somme de 20.000 frs avec intérêt à partir de la même date.

Rappelons le fameux arrêt Feutry (aliéné s'évadant de l'asile de Clermont - Oise, et incendiant des meules de paille). Le département fut condamné à réparer le dommage.

F I N

-: -: -: -: -: -

Cours terminé d'imprimer le 11 Mai 1935.